UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

DES

SUPPRESSIONS RÉCENTES DES OCTROIS

EN FRANCE

(THÉORIE ET RÉALISATION)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le mercredi 15 novembre 1911, à 1 heure et demie du soir

PAR

Maxime VALETTE

Président : M. GERMAIN MARTIN, *professeur*

Suffragants : MM. DELPECH, *professeur*
DOLLÉANS, *professeur-adjoint*

DIJON
IMPRIMERIE DARANTIERE
13, RUE PAUL-CABET, 13

1911

THÈSE POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

DES

SUPPRESSIONS RÉCENTES DES OCTROIS

EN FRANCE

(THÉORIE ET RÉALISATION)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le mercredi 15 novembre 1911, à 1 heure et demie du soir

PAR

Maxime VALETTE

Président : M. GERMAIN MARTIN, *professeur*

Suffragants : MM. DELPECH, *professeur*
DOLLÉANS, *professeur-adjoint*

DIJON
IMPRIMERIE DARANTIERE
13, RUE PAUL-CABET, 13

1911

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535717_0039

BIBLIOGRAPHIE

Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*. 2e édition, 1909. Arthur Rousseau, édit.

Besnard (Gaston), *De la suppression des taxes communales d'Octroi*. Thèse, Poitiers, 1900.

Brelay. *L'octroi. Ses inconvénients*. Discours prononcé le 7 juin 1886 à la Société d'Économie politique. Paris, 1886, Guillaumin, éditeur.

Cadoux (Gaston), *Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900 suivies d'un essai de statistique comparative des charges communales des principales villes françaises et étrangères de 1878 à 1898*. Berger-Levrault, édit., Paris-Nancy, 1900.

De Chamberet (René), *De la suppression des Octrois et de leur remplacement*. Thèse, Paris, 1900, Arthur Rousseau, édit.

Couturier, *La question des Octrois d'après la loi du 29 décembre 1897*. Thèse, Paris, 1907.

De la Hougue, *La loi du 29 décembre 1897*. Thèse, Paris, 1899.

Deloynes, *Les Octrois et les Budgets municipaux*. Paris, Guillaumin, édit., 1871.

Fuzier et Hermann, *Répertoire général alphabétique de droit français*. Paris, Larose et Forcel, édit., 1886.

Galtier (Frédéric), *La suppression de l'Octroi*. Paris, 1901, Arthur Rousseau, édit.

George (André), *Essai sur la suppression de l'Octroi de Lyon*. Thèse. Lyon 1905, anc. librairie Roux.

MONTREUIL (Albert), *Faut-il supprimer l'Octroi ?* Simple enquête. Paris, 1908, 25 rue du Mont-Thabor.

TRAMUSET, *Réforme de l'Octroi et de l'impôt sur les boissons.* Paris, 1892.

WEBER (Adrien), *La suppression des Octrois.* Paris, Girard et Brière, édit., 1899.

Revue municipale. Recueil bi-mensuel. Paris, rue de la Pépinière, 8.

Bulletin de statistique et de législation comparée, années 1909 et 1910. Paris, Impr. Nat.

Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon.

Bulletin municipal officiel de la ville de Dijon.

INTRODUCTION

La question de la suppression des octrois n'a été pendant bien longtemps qu'un objet de discussions purement théoriques. Partisans et adversaires faisaient valoir leurs arguments pour et contre, sans qu'aucune solution pratique pût intervenir. Cela tenait à ce que si les communes avaient le droit incontestable de supprimer leurs octrois, celles qui avaient besoin des revenus en provenant pour couvrir leurs dépenses, ne savaient par quelles taxes les remplacer.

La loi du 29 décembre 1897, en autorisant les communes à créer des taxes de remplacement a fait entrer la question dans la voie pratique. Elle a rendu possible la réalisation de la réforme.

Nous croyons utile et intéressant d'étudier particulièrement cette réalisation dans les deux villes les plus importantes qui l'ont effectuée : Lyon et Dijon.

En même temps qu'elle nous permettra d'envisager les problèmes économiques et fiscaux qui s'agitent autour de la question, cette étude nous mettra à même par la comparaison des résultats de formuler une opinion en connaissance de cause sur l'opportunité de la réforme ou tout au

moins sur les conditions auxquelles il conviendrait de la subordonner.

Nous diviserons notre sujet en trois parties.

La première renfermera des *notions générales* sur la situation actuelle des octrois et indiquera l'origine du mouvement abolitionniste.

Dans la seconde partie nous étudierons la réforme tant à Lyon qu'à Dijon avec les résultats qu'elle a produits dans chacune de ces cités.

Nous exposerons dans la troisième partie quels remèdes il serait possible d'apporter aux inconvénients que les essais tentés jusqu'ici ont déjà fait apparaître.

Enfin nous donnerons notre conclusion.

TITRE PREMIER

ORIGINE DU MOUVEMENT ABOLITIONNISTE

TITRE PREMIER

ORIGINE DU MOUVEMENT ABOLITIONNISTE

CHAPITRE PREMIER

Définitions des droits d'octroi. Les octrois aujourd'hui

§ Ier. — Définition des droits d'octroi

L'octroi est un impôt établi sur des objets qui servent à la consommation des habitants d'une commune : il a pour but de subvenir aux dépenses des communes en cas d'insuffisance de leurs revenus ordinaires.

Il ne faut pas confondre le droit d'octroi avec le droit d'entrée car, à plusieurs égards, il en est différent. L'un est perçu au profit des communes, l'autre au profit de l'État.

Le droit d'octroi frappe un nombre assez considérable d'objets. Le droit d'entrée ne s'applique qu'aux boissons. Le premier varie suivant les besoins des communes, le second est déterminé par la population et la situation du département. Celui-ci est fixe pour toutes les communes

comprises dans la même catégorie. Celui-là peut changer de commune à commune.

Le droit d'octroi se distingue du droit de péage établi au profit de la construction et de l'entretien d'un port, d'un pont, sur toute personne, toute voiture et toute marchandise qui y entrent ou y passent.

Il se distingue encore des taxes perçues sur les places d'un marché, des droits de jaugeage, de mesurage, de pesage.

Mais les droits d'octroi se confondent avec les droits d'abatage (1).

Actuellement, ils portent sur les boissons et liquides alcoolisés ou fermentés, certains comestibles, les fourrages, les combustibles, les matériaux de construction, et sur d'autres objets de moindre importance. Ils ne doivent pas atteindre les grains et farines, les fruits, les légumes, le lait, le beurre, les œufs.

Par définition, le droit d'octroi est un droit de consommation. Ses conséquences qui découlent de ce principe sont qu'il ne peut être imposé ni sur les matières premières introduites pour être transformées à l'intérieur, ni sur les produits fabriqués qui sont destinés au commerce général, ni sur les objets qui ne font que traverser la commune ou ne sont pas destinés à la consommation des habitants (2).

La loi interdit aussi formellement de faire de l'octroi un système prohibitif, de frapper les produits fabriqués en

(1) Voir sur tous ces points Fuzier-Hermann, *Répertoire général alphabétique du droit français,* V° Octroi, n°s 19 et suiv.

(2) *Rép. gén. alph.*, V° Octroi, n° 29.

dehors de la commune à l'exception des produits fabriqués ou récoltés à l'intérieur (1).

On pourrait encore moins favoriser ou excepter une classe d'assujettis ou d'industriels (2). Ainsi le droit à l'abonnement pour le paiement des droits sur les articles du tarif fabriqués à l'intérieur ne doit être accordé qu'à la corporation et non à un individu (3). Cependant, l'article 14 du décret du 12 février 1870 fait une exception en faveur de ceux qui ont obtenu la faculté d'entrepôt à domicile. Ceux-ci ont droit à l'abonnement individuel.

On doit séparer dans les droits d'octroi la taxe principale et les surtaxes et autres taxes spéciales.

La taxe principale ou ordinaire a le caractère d'une dépense annuelle et permanente ; elle rentre dans les recettes ordinaires des communes en tant que son produit est affecté aux dépenses ordinaires.

Les taxes spéciales extraordinaires ont un caractère temporaire et ne sont affectées qu'au paiement de dépenses extraordinaires. Elles sont soumises à un contrôle particulier du Gouvernement.

Les surtaxes sont la partie des droits d'octroi qui excède le maximum fixé par des lois spéciales pour certains objets, vins, cidres, alcools et autres liquides soumis à l'impôt au profit du trésor (4).

Seule la ville de Paris est régie par des lois spéciales.

(1) En ce sens, Décret du 12 fév. 1870, art. 10. Voir aussi Ordonnance du 9 déc. 1814, art. 24.

(2) Ordonnance du 9 déc. 1814, art. 105.

(3) *Rép. gén. alph.*, V° Octroi, n° 26.

(4) Loi du 5 avril 1884, art. 133, 134.

§ II. — Les octrois aujourd'hui

Il existait encore en France au mois de janvier 1909, 1516 octrois au lieu de 1514 en 1908 (1).

Le rendement de ces octrois avait atteint en 1908 pour l'ensemble des départements la somme de 290.304.202 francs (2).

Le rendement fut supérieur en l'année 1909, il atteignit 296.571.980 francs.

Le département de la Seine avait à lui seul donné en 1908. . . . . 114.965.718 francs.

En 1909 . . . . . 117.506.148 (3).

Au moment de la promulgation de la loi de 1897, le nombre des octrois s'élevait à 1.509.

Peu de communes ont donc profité de la faculté que leur accordait la loi de 1897 de supprimer leurs octrois (4).

Voici le nom des villes qui depuis 1898 ont supprimé intégralement l'octroi sans en excepter la taxe sur l'alcool.

Lezat	(Ariège).
Maussome	(Bouches-du-Rhône).
Saint-Chamos	(Bouches-du-Rhône).
Sancerre	(Cher).
Montbard	(Côte-d'Or).

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, année 1910, t. II, p. 319.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1909, t. II, p. 308.

(3) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, *loc. cit.*

(4) Albert Montheuil. *Faut-il supprimer l'octroi ? Simple enquête*, p. 35. Paris, 1908, 25, rue du Mont-Thabor.

Saint-Hippolyte-du-Fort	(Gard).
Corenc	(Isère).
Goncelin	(Isère).
Morestrel	(Isère).
Varces	(Isère).
Saint-Amour	(Jura).
Montoire	(Loir-et-Cher).
Chilleurs	(Loiret).
Saint-Hilaire	(Lot-et-Garonne).
Wassy	(Haute-Marne).
Maringues	(Puy-de-Dôme).
Vic-le-Comte	(Puy-de-Dôme).
Lamanère	(Pyrénées-Orientales).
Tarreilles	(Pyrénées-Orientales).
Anglet	(Basses-Pyrénées).
Sarrancolin	(Hautes-Pyrénées).
Castelnau	(Hautes-Pyrénées).
Novalaise	(Savoie).
Cordes	(Tarn).
Castelnau-de-Montmirail	(Tarn).
Beaumont	(Vaucluse).
La Bastidonne	(Vaucluse).

Huit villes ont maintenu les taxes sur l'alcool :

Vervins	(Aisne).
Dijon	(Côte-d'Or).
La Souterraine	(Creuse).
Amboise	(Indre-et-Loire).
Billom	(Puy-de-Dôme).
Lyon	(Rhône).
Villefranche	(Rhône).
Chambéry	(Savoie).
Argenteuil	(Seine-et-Oise) (1).

(1) Albert Montheuil, *op. cit.*, p. 34 à 37.

Ces suppressions d'octroi étaient antérieures à l'année 1908. Il y a eu en 1909 quatre autres suppressions :

St-Julien-sur-Reyssouze	(Ain).
Alleins	(Bouches-du-Rhône).
Mirabel-les-Baronnies	(Drôme).
Saint-Porquier	(Tarn-et-Garonne),

Les octrois des communes de Saint-Baudel (Mayenne), Chantenay et Doulon (Loire-Inférieure), ont disparu par suite de la disparition de ces communes et leur rattachement à une autre.

CRÉATIONS D'OCTROIS

Si des communes ont supprimé l'octroi, d'autres en ont créé, mais presque toutes n'ont établi de taxes que sur l'alcool (1).

Ce sont :

Saint-Jean-sur-Mer	(Alpes-Maritimes).
Mohon	(Ardennes).
Deauville	(Calvados).
Villerville	(Calvados).
Berrien	(Finistère).
Queminoven	(Finistère).
Rézé	(Loire-Inférieure).
Pornichet	(Loire-Inférieure).
Renazé	(Mayenne).

(1) Albert Montheuil, *op. cit.*, p. 37.

Villeurbane	(Rhône).
Pavillon-sous-Bois	(Seine).
Valréas	(Vaucluse).

Valréas a transformé les taxes d'abatage en taxes sur les viandes et Saint-Jean-sur-Mer érigée en commune distincte de Villefranche-sur-Mer, perçoit d'autres taxes que celles sur l'alcool.

Quatre octrois ont été créés en 1909 :

Lanhouarneau	(Finistère).
Nœux-les-Mines	(Pas-de-Calais).
Albert	(Somme).
Le Boucau	(Basses-Pyrénées).

CHAPITRE II

Avantages et inconvénients de l'octroi

Cet impôt a été l'objet de très vives critiques. Presque tous les économistes, depuis Turgot, en ont été les adversaires. Mais il a rencontré aussi des partisans, et il faut reconnaître que la plupart de ses défenseurs sont des administrateurs que l'expérience des affaires a rendu prudents. C'est que la question de l'octroi se rattache à bien des problèmes soit d'ordre économique, soit d'ordre social : doit-on donner la préférence à l'impôt direct ou à l'impôt indirect ? Que de discussions au sujet de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur le revenu ! Quelle est l'incidence des taxes ? Sur qui retombent-elles en définitive ? Tous ces points sollicitent et réclament un examen sérieux.

Ce n'est pas tout. On s'accorde généralement à reconnaître que bien des critiques adressées à l'octroi sont fondées. Mais si vous le condamnez, sa suppression causera dans la caisse des communes un grand vide. Nous avons vu que les produits d'octroi s'élevaient en moyenne par année à 285 millions : où retrouver ces millions ? Là est la difficulté. Sur cette question, les divergences sont nom-

breuses, et c'est à ce fait qu'il faut attribuer le maintien de l'octroi.

§ Ier. — Avantages

L'argument le plus fort des partisans de l'octroi est la facilité de la perception.

Ils ajoutent les considérations suivantes (1) :

1° Cet impôt n'est pas vexatoire ou du moins, dit-on, il est le moins vexatoire des impôts : car tout impôt est, par nature, vexatoire ; il est impossible d'en trouver un qui ne le soit pas ;

2° Le poids de cet impôt est presque imperceptible. On le paie sans s'en apercevoir. Le plus souvent, il ne forme qu'une partie si minime dans le prix des produits vendus au détail qu'il n'a aucune influence sur le prix ;

3° C'est un impôt indirect, aussi est-il très peu sensible. Montesquieu a fait très justement cette remarque : « Les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait pas une demande formelle : ils peuvent être si sagement ménagés que le peuple ignore presque qu'il les paie » ;

4° Il n'est pas arbitraire. L'impôt d'octroi est perçu en vue d'un tarif à l'occasion d'un fait certain. Il n'est nullement besoin d'une appréciation faite par des répartiteurs, plus ou moins impartiaux, ou qu'on est tenté d'accuser de

(1) Guillemet, Rapport sur la loi tendant à la suppression des octrois, Chambre, documents parlementaires, annexe 2056, p. 829. Frédéric Galtier, *La Suppression de l'Octroi*. Paris, 1905, Arthur Rousseau, édit., pp. 70 et suiv.

manquer de justice. L'application d'un tarif uniforme assure à chacun l'intégralité de ses droits. Adam Smith enseigne qu'avant tout, les taxes doivent être claires et non arbitraires (1). L'octroi est conforme à cette règle ;

5° Il atteint non pas seulement les habitants de la commune, mais aussi les étrangers qui y font un séjour, les gens de la banlieue qui se nourrissent en ville, tous ceux enfin que leurs plaisirs ou leurs intérêts y appellent. Grâce aux droits d'octroi, les étrangers participent au paiement des dépenses d'entretien, d'embellissement des villes. Plus est grande la fréquence des visiteurs d'une ville, plus petite est la contribution individuelle à l'octroi des habitants. On ne peut, à l'aide des statistiques, déterminer exactement cette part individuelle, en divisant le chiffre des produits par celui de la population, car on n'a pas fait entrer en ligne de compte la part que paie l'étranger.

6° La substitution à l'octroi de taxes directes que créeraient les municipalités constituerait un danger. Les conseillers municipaux sont souvent les élus de l'élément populaire ; ils seraient tentés de dégrever le plus possible les classes ouvrières et de faire porter, sur une seule classe, sinon la totalité, tout au moins la plus grande partie des dépenses publiques. Or l'égalité de l'impôt est un principe public. En plus, toute garantie de bonne et sérieuse administration disparaîtrait, si le droit d'établir les impôts appartenait à ceux qui en sont affranchis ;

7° L'octroi fait connaître l'état de prospérité ou de décadence des villes. La baisse des produits indique un fléchis-

(1) De Chamberet, *De la Suppression des octrois et de leur remplacement*, p. 27. Thèse, Paris, 1900, Arthur Rousseau, éditeur.

sement dans le commerce, l'industrie, la fréquentation d'une ville. Elle est pour une municipalité un avertissement à l'économie et à un redoublement d'activité pour entretenir un foyer de vie et d'attirance.

8° Enfin, dernier motif qui milite en faveur du maintien, c'est que sa suppression ne profiterait ni aux consommateurs, ni aux producteurs, mais seulement aux intermédiaires.

§ II. — Inconvénients de l'Octroi

Les adversaires de l'octroi (1) en contestent les avantages et relèvent les inconvénients suivants :

Impôt coûteux

L'octroi est peut-être facile à percevoir, mais il est fort cher. Il entraîne des frais considérables, un personnel nombreux et une comptabilité extrêmement minutieuse. Par ce fait qu'il est très coûteux, il est tout à fait contraire à ce principe d'économie mis en lumière par Adam Smith, qui dit que : « Tout impôt doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'État. » Or nul impôt ne coûte plus cher à percevoir et les frais sont toujours en raison inverse du produit brut.

(1) Voir rapport de M. Guillemet, p. 816. Galtier, *op. cit.*, p. 70 et suiv. De Chamberet, *op. cit.*, pp. 7 à 18.

M. Yves Guyot (1) répartit, d'après les notes statistiques du ministère de l'Intérieur, les frais de perception de la manière suivante :

Produits de l'Octroi	Nombre de communes	Taux des frais
1. catég. plus de 700.000 fr.	217	14,08 0/0
2. — de 100.000 à 25.000 —	234	15,14 —
3. — de 25.000 à 5.000 —	276	14,23 —
4. — de 5.000 à 1.500 —	203	13,26 —
5. — au-dessous de 1.500 —	190	12,46 —

M. Guillemet, dans son rapport sur la suppression des octrois (2) donne une évaluation des frais :

50	communes	paient plus de	30 0/0.
24	—	—	30 à 25 0/0.
77	—	—	25 à 20 0/0.
230	—	—	20 à 15 0/0.
400	—	—	15 à 11 0/0.
367	—	—	10 0/0.

L'ensemble des recettes de l'octroi s'est élevé :

En 1903	à	275.551.000 fr.
En 1904	à	278.379.494 —
En 1905	à	279.689.011 —

(1) *Journal Officiel*, Chambre, documents parlementaires, 1888, annexe 3362, p. 683.

(2) Guillemet, Rapport, p. 819.

Les frais ont été de 31.200.000 fr.

Soit une quotité moyenne de 11,14 0/0.

Or, l'État pour la perception de ses impôts indirects ne paie que 7,7 0/0 pour la douane ; 4 0/0 pour les contributions indirectes proprement dites (1).

Il faut noter que si la quotité moyenne n'est que de 11,14 0/0, cela tient à ce que les frais de perception ne sont que de 6,66 0/0 pour Levallois-Perret, Vincennes, Asnières, Neuilly-sur-Seine et Clichy et de 6,15 seulement à Nice.

A Paris, les frais sont de 10 à 11 0/0.

On ne peut nier que ce pourcentage ne soit très élevé. On doit ajouter que dans les communes de peu d'importance, l'octroi ne donne qu'un faible revenu, obtenu à grands frais.

Impôt vexatoire

Non seulement l'octroi est un impôt coûteux, mais il est certainement vexatoire. Les visites et les perquisitions qu'il nécessite à l'entrée des villes sont fort désagréables ; elles portent atteinte à la liberté. Elles sont pour celui qui en est l'objet aussi incommodes que blessantes. Le caractère du Français s'en accommode mal. En France, on a la prétention d'être libre. Aussi déteste-t-on d'être arrêté au passage par l'employé qui vous demande si vous avez quelque chose à déclarer, et qui a le droit, sur votre réponse négative, de s'assurer, *de visu et de tactu*, de la véracité de votre parole. Qui n'a pas eu à se plaindre de ces forma-

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 83.

lités? Simple particulier, commerçant, industriel, agriculteur, tout le monde a souffert des investigations parfois brutales des employés, d'autant plus zélés qu'ils sont intéressés à la découverte des délits. Leur zèle va si loin qu'on a pu dire que dans la commune où il y a des établissements agricoles, l'établissement de l'octroi y constituait « l'exercice à demeure » chez le cultivateur. Combien de règlements d'octroi contiennent des dispositions qui permettent aux préposés de reconnaître à domicile les qualités récoltées, préparées ou fabriquées. Dans ce cas, n'est-ce pas vraiment l'exercice à demeure?

Si encore la bonne foi dans la déclaration vous mettait à l'abri des pénalités! Mais malheureusement non : des faits très suggestifs ont été racontés par M. Yves Guyot, en 1886, dans l'exposé des motifs de sa proposition. Des déclarations sincères ont été tenues pour fausses, parce que le brouillard avait augmenté le poids du foin déclaré.

Enfin il occasionne une perte de temps et constitue une entrave aux échanges. Au point de vue de la circulation, il est indéniable que l'octroi est une gêne véritable pour la vente des denrées. Quelque diligence que puissent mettre les employés aux barrières, quelle que soit leur bonne volonté, il y a pour les commerçants, industriels, agriculteurs, une perte de temps. Lors même que les voitures n'attendraient pas chacune leur tour, il faut que les voituriers, camionneurs, fassent la déclaration et qu'ils soient vérifiés; et quand il s'agit de certaines marchandises la vérification est parfois longue. Les plaintes au sujet de retard sont si vives à Paris que le Conseil municipal a mis à l'étude un projet de dispositions nouvelles des portes

pour faciliter l'entrée : toute perte de temps est une perte d'argent. M. Frédéric Passy s'exprime ainsi en parlant de l'octroi : « L'octroi est un impôt qui se paie trois fois en argent, en vexation, en temps (1). »

L'octroi est un encouragement à la fraude

Une conséquence de toutes ces entraves est le désir de s'y soustraire par la pratique de la fraude (2). Que d'hommes honnêtes et consciencieux ont été amenés pour ne pas perdre un temps précieux à ne pas déclarer des objets imposables? Que de commerçants, pour pouvoir lutter contre les concurrents d'une ville moins imposée, ont été entraînés à dissimuler des marchandises? Dans une même ville, à côté des négociants honnêtes, il en est d'autres qui se livrent sans scrupule à la fraude. Le commerçant consciencieux est placé dans cette alternative, ou de subir la ruine ou de pratiquer la fraude. S'il ne vend pas aux mêmes conditions que son voisin, il perdra vite sa clientèle. Fatalement il pratiquera la fraude. Ce vice d'appeler la fraude est inhérent à l'octroi. Des gens de toutes les classes la commettent : le débitant, le commissionnaire, l'ouvrier, le bourgeois. M. Deloynes (3) mentionne ce fait qu'on use même de la considération dont on jouit pour se dérober à l'acquittement des droits. Ceux-là même qui ont fait la loi et ont reçu mission de l'appliquer l'enfreignent. Des procès-verbaux des agents

(1) Rapport de M. Guillemet, *loc. cit.*, p. 818.

(2) De Chamberet, *op. cit.*, pp. 15 et suiv. ; Galtier, *op. cit.*, p. 75.

(3) Deloynes, *Les Octrois et les Budgets municipaux*. Paris, Guillaumin, éd. 1871, p. 67.

de l'administration fournissent la preuve que des maires et des conseillers municipaux ont pratiqué la fraude dans leurs propres communes. Ni la rigueur dans la surveillance, ni la sévérité dans la répression ne parviennent à l'empêcher. Tous les trois ans, un inspecteur des contributions indirectes doit vérifier les octrois municipaux. Or, cette vérification n'est souvent qu'une banale formalité. Les inspecteurs n'osent descendre au fond de ce nid de guêpes qu'on appelle les octrois (1). Ils craignent trop de s'exposer à toutes sortes d'ennuis, de conflits qui mettraient en péril leur position personnelle. Parmi les situations administratives, il n'en est pas de plus délicate que celle de préposé en chef de l'octroi : il est aux prises avec des municipalités changeantes, des ambitions locales, des appétits qui demandent satisfaction. Il se trouve dans l'alternative ou de fermer les yeux ou de laisser libre cours à la fraude d'entrepositaires, électeurs influents, même de conseillers municipaux, ou d'entrer en lutte ouverte, au péril de sa position, en maintenant strictement le règlement et en assurant la rentrée de l'impôt. En dehors des grandes villes où la régularité des octrois est réelle, que de préposés en chef, par incompétence ou pusillanimité, quelquefois par connivence, pratiquent la maxime du laisser-aller. Aussi quand une vérification d'octrois se fait sérieusement, à quelles constatations extraordinaires n'aboutit-elle pas ? On peut conclure sans crainte de se tromper que l'impôt communal s'échappe par bien des fissures. Bien que défenseur énergique de l'octroi, M. Tramuset, ancien pré-

(1) Article de la *Revue administrative* de novembre 1891, cité par M. Gaston Besnard, *De la suppression des taxes communales d'octroi*. Thèse, Poitiers, 1900.

posé en chef d'Epernay, reconnaît que ces affirmations sont l'expression de la vérité (1).

L'octroi amène la falsification des denrées (2)

Le génie des fraudeurs ne s'exerce pas seulement à tromper les agents du fisc, mais encore à falsifier les denrées. A maintes reprises, on a publié l'énumération des sophistications dont se rendent coupables les marchands de comestibles, les épiciers, débitants de vins. Le laboratoire municipal de Paris, en publiant le résultat de ses analyses, établit la multiplicité des fraudes. Elles ont été justement flétries par M. Lyonnais, au moment de la discussion à la Chambre de la proposition de loi de M. Yves Guyot.

Si la falsification des denrées, causée en grande partie par l'octroi, est la plus grave atteinte portée à la santé de la population urbaine, elle n'est pas l'unique. La seconde est la privation d'air et d'espace (3). Pour ne pas diminuer les recettes, on enferme les habitants dans une enceinte limitée, on s'oppose à leur expansion au dehors. Les municipalités des grandes villes surtout, font tous leurs efforts pour que le citadin reste serf de l'octroi et n'y échappe sous aucun prétexte. Le Métropolitain circule à l'heure actuelle dans Paris, mais on s'est bien gardé de créer des lignes rayon-

(1) E. Tramuset, *Réforme de l'Octroi et de l'Impôt sur les boissons.* Paris, 1892, p. 195.

(2) De Chamberet, *op. cit.*, p. 15.

(3) Gaston Besnard, *op. cit.*, p. 59.

Voir l'ouvrage de M. Gaston Besnard cité ci-dessus, pp. 59-60.

nantes qui pourraient donner aux Parisiens l'inspiration d'aller au loin prendre leurs consommations et se dérober ainsi au tribut de l'octroi. M. Alphand a lui-même développé cet argument devant le Conseil municipal de Paris. C'est cependant un principe d'hygiène incontestable que pour rendre les villes salubres il faut en étendre le plus possible le périmètre. Londres en donne l'exemple : sa population se répand de tous les côtés dans la banlieue. Grâce à des moyens de transport puissants et économiques on va le matin dans la cité et on en sort le soir, c'est une sorte de grande marée avec flux et reflux. La municipalité n'a mis aucun obstacle à cette prodigieuse extension, car à Londres il n'y a pas d'octrois.

Obstacle à la circulation des produits

L'octroi est une anomalie extraordinaire à notre époque. Par tous les moyens, l'Etat cherche à favoriser la circulation des produits, la multiplication des échanges. Il dépense des sommes considérables à creuser des canaux, à construire des routes, des ponts, des chemins de fer, à percer des tunnels, à jeter des viaducs sur les vallées. Le but est de supprimer les obstacles matériels à la facilité et à la vitesse des transports ; on conserve et on maintient un obstacle artificiel : les barrières de l'octroi. N'est-ce pas absurde de séparer Paris de Versailles par six lignes d'octroi. Dans la banlieue de Paris, il y a 47 communes et chacune a son octroi. Le passe-debout est une atténuation, mais il est soumis à un droit de timbre de 0 fr. 10 et sa répétition rend cette formalité onéreuse.

L'Octroi engendre le protectionnisme local

Le Conseil d'État supprime bien, lorsqu'elles lui sont déférées, toutes les taxes qui revêtent ce caractère. Mais il n'est pas toujours écouté. Les municipalités veulent parfois, à l'aide d'une taxe protéger les industriels urbains. A Tourcoing le tarif d'Octroi portait une perception de 2 francs par 100 kgr. de tôle galvanisée, parce que la ville renfermait une fabrique de cette marchandise. A la séance du Conseil municipal de Paris du 20 octobre 1888 M. Lyon-Allemand soutenait la prétention des ouvriers travailleurs en bois qui réclamaient la protection de l'Octroi contre l'introduction des bois ouvrés en province. L'Octroi est prélevé sur le bois brut et le travail occasionne un déchet de 35 à 40 0/0. L'industrie parisienne demandait un tarif protecteur (1).

Impôt improportionnel

L'Octroi frappe d'une taxe unique toutes les denrées d'une même catégorie : il ne tient aucun compte de la différence de la qualité et par conséquent dans le prix. Le riche et le pauvre ne paient que les mêmes droits pour une même quantité, alors que la qualité des objets achetés est très différente. L'établissement des droits *ad valorem* n'a pu remédier à ce grave défaut. Ces droits séduisants en apparence sont d'une application très peu pratique. L'étude de

(1) Rapport de M. Guillemet.

cette question faite en 1877 par le Conseil municipal de Paris a démontré l'impossibilité de ce système. Si les marchands augmentent la part des objets de première qualité dans la répartition des droits, cette mesure dépend de leur bon vouloir, elle est donc entièrement arbitraire.

En résumé, nous avons exposé sans parti pris les avantages et les inconvénients des octrois. Notre avis est que ces derniers l'emportent de beaucoup et que si la suppression de cet impôt s'accomplissait, ce serait une heureuse et utile réforme. Il y a longtemps qu'on a commencé à le demander ; ce n'est qu'après bien des luttes que les adversaires de l'octroi sont parvenus à faire voter une loi, fort incomplète d'ailleurs, qui accorde aux communes la faculté de supprimer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques à charge de les remplacer par d'autres taxes. Nous allons retracer maintenant les diverses phases par lesquelles a passé cette question jusqu'au vote de la loi du 29 décembre 1897, à laquelle nous faisons allusion ci-dessous.

CHAPITRE III

Mouvement en faveur de la restriction et de la réduction des octrois. Des diverses phases de ce mouvement (Loi du 29 décembre 1897).

Les idées réformistes ne se développèrent ni sous l'Empire ni sous la Restauration. La loi du 28 avril 1816 avait établi que les droits d'octroi sur les boissons ne devaient pas excéder les droits d'entrée perçus au profit du Trésor, mais des dérogations à cette règle pouvaient être accordées en vertu d'une ordonnance royale. Le gouvernement autorisa un très grand nombre d'exceptions de ce genre et contribua ainsi à l'établissement de taxes d'octroi exagérées. En 1830, le ministère des Finances, M. de Chabrol, proposa un impôt unique et *ad valorem* sur les boissons, et dans le cas où l'on supprimerait les droits d'entrée sur les vins, il émettait l'avis que le trésor devrait abandonner le prélèvement du dixième qu'il opérait sur les recettes d'Octroi pour faciliter aux communes le remplacement du revenu qu'elles perdraient. Ce projet fut emporté par la Révolution.

Sous la Monarchie de Juillet, quelques publicistes s'élevèrent avec force contre les octrois, les qualifiant de petites

douanes intérieures et, de ce fait, les proclamant contraires au libre échange.

Les départements viticoles se plaignaient amèrement de l'élévation des droits d'octroi qui frappaient les vins. Ils entreprirent une campagne et firent voter la loi du 11 juin 1842. Cette loi abrogeait l'article 149 de la loi du 28 avril 1816 et décidait que dorénavant les taxes ne pourraient être établies que par une ordonnance rendue dans la forme des règlements d'administration publique et les surtaxes seulement en vertu d'une loi. M. de Jenaude proposa en 1846, à la Chambre des députés, la suppression des octrois, mais comme en remplacement des taxes communales il en établissait une sur la propriété, son système fut rejeté (1).

Après la Révolution de 1848, la suppression des octrois fut vivement réclamée. Si le gouvernement provisoire avait le désir de résoudre immédiatement ce problème, il n'en avait pas le pouvoir. Néanmoins il voulut tenter un essai. Il décréta, le 18 août 1848, la suppression des droits sur la viande de boucherie et de charcuterie à Paris et les remplaça : 1° par une taxe spéciale et progressive sur le propriétaire et les locataires occupant un loyer de 700 francs et au-dessus ; 2° par un impôt somptuaire sur les voitures de luxe, les chiens et les domestiques mâles quand il y aurait plus d'un domestique mâle attaché à la famille (2). En plus, l'article 3 de ce décret autorisait le ministre des Finances à étendre aux villes des départements la suppression des droits d'octroi sur la viande. Le ministre voulut

(1) Voir de Chamberet, *op. cit.*, p. 41 ; Galtier, *op. cit.*, p. 28.
(2) Albert Montheuil, *op. cit.*, p. 24 ; De Chamberet, *op. cit.*, p. 42.

user de cette faculté, mais les Conseils municipaux de 1219 communes repoussèrent formellement les propositions du ministre. Du reste, quelques mois à peine s'étaient écoulés que le Pouvoir exécutif rétablissait lui-même les droits. Il en donnait pour motif que la suppression des taxes locales n'avait pas profité aux consommateurs mais seulement au commerce de bestiaux et à la boucherie, et que par suite du déficit dans les recettes on avait dû ajourner l'exécution des nombreux travaux prévus au budget de 1848 ; ce qui causait un grave préjudice à la classe ouvrière.

Quelques années plus tard, à la suite d'une enquête sur les boissons faite par M. Bochet et sur les conclusions de son rapport en date du 11 juin 1851 parut le décret-loi de 1852. Il avait pour but de favoriser la consommation des familles et abaissait à 25 litres le droit de gros sur les boissons. Il supprimait aussi le prélèvement du dixième au profit du Trésor, diminuait de moitié le droit d'entrée sur les vins, et ordonnait que dans les trois ans une diminution égale des droits d'octroi eut lieu. Mais vers cette époque les municipalités, cédant à un mouvement général, entreprenaient des travaux d'agrandissement fort coûteux et désiraient par conséquent plus une augmentation qu'une diminution de revenus ; aussi elles obtenaient en 1854 l'abrogation de cette dernière mesure.

En 1860, le Gouvernement belge supprime les octrois. Cette réforme produit en France un retentissement considérable. L'opinion publique se soulève et réclame la suppression : le mouvement tombe devant la difficulté du remplacement des taxes communales.

M. Glais-Bizoin, en 1865, prononce un réquisitoire, au corps

législatif, sans pouvoir convaincre ses collègues, il ne continue pas moins sa campagne contre l'octroi. Jusqu'en 1869, le Sénat et le Corps législatif sont souvent saisis de pétitions ou d'amendements aux lois de finances relatifs à la suppression. M. Frédéric Passy communiqua une proposition de suppression de l'octroi à tous les conseils généraux sous le titre « Delenda Carthago (1) ». La Société des agriculteurs de France se prononça dans le même sens.

Dans le discours d'ouverture des Chambres, en 1869, Napoléon III annonce qu'il sera procédé à une enquête et le ministre de l'Intérieur fait parvenir aux conseils municipaux un questionnaire au sujet de la suppression de l'octroi et des moyens de remplacement. Les résultats en furent bientôt connus pour 74 départements comprenant 1.114 octrois. Une sous-commission issue de la Commission supérieure de l'enquête agricole eut le temps d'étudier ces documents, avant la déclaration de guerre. Elle formula deux projets de résolution, l'un au nom de la majorité par l'organe de M. Migneret, conseiller d'État, l'autre au nom de la minorité par celui de M. His de Butenval (2).

Les conclusions de la majorité furent :

1° Dans l'état de notre système administratif et financier, il n'y a pas lieu de demander au gouvernement de l'Empereur la suppression des octrois municipaux ;

2° Mais il serait fortement à désirer :

a) Que soit dans les règlements particuliers, soit dans le tarif général, on eut soin de ramener les taxes à un taux

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 29.

(2) Galtier, *op.* et *loc. cit.* ; Gaston Besnard, *op. cit.*, pp. 89 et suiv.

modéré de manière qu'elles ne fussent qu'une fraction très minime de la denrée assujettie.

b) Qu'on restreignit progressivement le nombre des taxes additionnelles et des surtaxes ;

c) Qu'on renonçât à l'extension du périmètre au préjudice des dépendances rurales des villes jouissant des droits d'octroi;

d) Que des règlements uniformes, autant que possible fussent combinés de manière à diminuer les gênes de la perception.

En réalité, ces conclusions renfermaient une condamnation de l'octroi ; mais la majorité, ne voyant pas par quels impôts le remplacer, s'était contentée d'en signaler les graves inconvénients sous les apparences d'une réforme à introduire.

Les conclusions de la minorité, plus nettes, furent celles-ci :

La minorité convaincue des inconvénients financiers, politiques et moraux de l'impôt connu sous le nom d'octroi, impôt qu'elle considère comme également contraire aux intérêts du peuple, aux lois de la science économique, à l'autorité de noms considérables de notre histoire et à l'exemple des peuples voisins, estime que la réforme de cette partie de nos contributions publiques n'aurait besoin, pour prendre sa place dans l'ordre des faits, que du temps et de la seule neutralité du Gouvernement ; que ce serait aux conseils généraux à résoudre l'étude du problème ; en conséquence, elle invitait le gouvernement à mettre à l'étude les moyens de diminuer graduellement et de supprimer en définitive les droits d'octroi (1).

(1) Galtier, *op. cit.*, pp. 30-31

Quels que soient les termes employés par l'une ou l'autre partie de la commission, il se dégage de leurs conclusions qu'elles reconnaissaient les vices de l'Octroi et prononçaient virtuellement la condamnation de cet impôt.

Malheureusement les événements de l'année 1870 ne permirent d'exécuter aucune de ces résolutions.

Il fallut d'abord, pendant les premières années de la Troisième République, réorganiser les Finances, reconstituer la puissance militaire de la France. Aussi les projets d'abolition des octrois n'attirèrent pas l'attention des Chambres.

Mais, en 1876, MM. Vernhes et Laroche-Joubert (1) déposèrent, le 3 avril, un projet de loi qui mettait en discussion le maintien ou l'abolition de l'octroi.

Ces députés proposaient un remaniement complet de la fiscalité des boissons : ils demandaient la création de 620 millions d'impôts directs pour racheter les 220 millions produits alors par les octrois et les 400 millions de l'impôt sur les boissons.

L'énormité de la somme effraya le Parlement, il rejeta le projet.

Mais l'idée persista.

Au mois de janvier 1878, M. Menier déposait une proposition de loi signée de dix députés autorisant les conseils municipaux à remplacer leurs octrois par diverses taxes directes et à racheter à l'aide de centimes additionnels les droits d'octroi perçus par le trésor.

M. Menier était partisan du remplacement de l'octroi par un impôt sur le capital et spécialement par une imposition

(1) De Chamberet, *op. cit.*, pp. 45-46.

de la valeur vénale des immeubles. Dans le cas de rejet de son système, il demandait que les communes eussent le droit de créer des impôts directs, d'en déterminer l'assiette et la quotité en remplacement des droits d'octroi (1). Ce projet fut renvoyé à une commission et, sur le rapport de M. Pascal Duprat, la Chambre en vota la prise en considération et le renvoi à la Commission des boissons.

Mais la législature prit fin en 1881 et la proposition devint caduque. Toutefois, elle avait éveillé l'attention des municipalités et des économistes. Une vive et très intéressante discussion s'éleva entre M. Ernest Brelay, rédacteur de l'*Economiste français* et M. Yves Guyot (2).

M. Delattre, reprit en 1884, en la modifiant un peu, la proposition Menier, comme amendement à l'article 68 de la loi municipale du 3 avril 1884. Une forte majorité, 312 voix contre 104, se prononça contre l'amendement. Le rapporteur de la loi municipale, M. de Marcère, n'était pas d'avis de permettre aux communes de faire des expériences qui eussent pu leur être nuisibles.

Ce rejet mécontenta le pays. Aux élections de 1885, de vifs reproches furent adressés aux députés à ce sujet. Les journaux et particulièrement le *Soleil*, par la plume de M. Hervé, faisaient une ardente campagne contre les octrois. M. Hervé proposait de les remplacer par des droits d'entrée sur les céréales, et une augmentation des droits sur l'alcool (3).

Dès que la Chambre de 1886 fut rentrée, M. Yves Guyot

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 32.

(2) L'Octroi, ses inconvénients. Discours prononcé à la Société d'Economie politique, le 7 juin 1886, par M. Ernest Brelay. Paris, 1886, Guillaumin et Cie, éditeurs

(3) Galtier, *op. cit.*, p. 33.

déposait une proposition que 105 de ses collègues avaient signée dans laquelle il demandait que les communes eussent la faculté de supprimer les octrois et de les remplacer par des taxes directes.

La prise en considération ne fut votée que dans le courant de l'année 1887. A ce moment, M. Rouvier déclarait que la suppression de l'octroi était plus urgente que la séparation de l'Église et de l'État. Malgré cela, ce ne fut qu'après de longs mois d'attente, le 10 mars 1889, que la Chambre vota le texte de loi qui suit :

Article 1er. — Les communes pourront remplacer leurs octrois en tout ou en partie par des taxes directes, sous réserve de l'approbation législative et en outre sous les conditions suivantes :

Les paragraphes 2, 3, 4, 5 énuméraient les conditions ; entre autres, la proportionnalité des taxes.

La question restait entière. D'ailleurs l'urgence n'avait pas été déclarée et le vote définitif n'eut pas lieu avant la fin de la législature (1). Ces vicissitudes ne lassèrent pas les partisans de la réforme. MM. Guillemet et Guillaumou saisirent la nouvelle Chambre chacun d'une proposition. L'une et l'autre furent renvoyées à une commission spéciale qui nomma M. Guillemet rapporteur.

Celui-ci déposa son rapport le 7 avril 1892 (2). Il y abondonnait ses propositions personnelles de suppression totale des octrois et de leur remplacement par l'abandon que ferait l'État aux communes de trois contributions,

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 35 ; de Chamberet, p. 46.

(2) *Journal Officiel*. Chambre, Documents parlementaires, session ordinaire, 1892, annexe 2056, p. 815.

personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, il n'y demandait pas non plus la suppression des bouilleurs de cru et la surtaxe de l'alcool, pour éviter, disait-il, de grosses discussions, mais il se ralliait aux idées de MM. Menier et Guyot et acceptait les centimes additionnels aux quatre contributions directes, et les taxes sur la valeur vénale des propriétés, sur la valeur locative et sur les revenus (1).

La commission fut beaucoup moins audacieuse. Elle n'adopta pas les vues de son rapporteur, elle se contenta de faire voter par la Chambre, toutefois après déclaration d'urgence, le 4 mai 1893, le texte suivant :

Article 1er. — Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois en tout ou en partie, sous réserve de l'approbation législative, par des taxes directes.

C'était une réédition du vote qui avait été émis le 10 mars 1889 sur la proposition Yves Guyot.

Le texte de loi fut porté au Sénat qui nomma une commission pour l'étudier. La rédaction du rapport fut confiée à M. Bardoux. Quatre années s'écoulèrent, et enfin le 3 juin 1897, le rapport vint en discussion devant le Sénat.

Mais pendant le long laps de temps consacré par M. Bardoux à l'étude du problème des octrois, la Chambre était saisie de nouvelles propositions de suppression par MM. Cot, Mas et Georges Berry. Le 22 novembre 1895, la Chambre adoptait le projet suivant (2) :

Article 1er. — Les communes devront supprimer leurs

(1) Voir rapport de M. Guillemet, *loc. cit.*, p. 823.
(2) Voir Galtier, *op. cit.*, p. 39.

droits sur les boissons hygiéniques, au plus tard le 31 décembre de l'année qui suivra celle au cours de laquelle la présente loi sera promulguée.

Elles pourront supprimer en tout ou en partie les autres droits d'octroi.

L'article 2 contenait une énumération des taxes de remplacement.

Certes, la question de la suppression n'avait pas reçu solution complète, mais elle avait fait un pas : l'obligation pour les communes de dégrever les boissons hygiéniques.

Le vote du 22 novembre 1895 était une réponse aux dispositions du rapport que M. Bardoux avait déposé le 19 juillet 1894, et qui ne fut discuté qu'en 1897. Ce rapport contenait une enquête, faite au sujet de la suppression des octrois, auprès de 21 municipalités prises dans toutes les régions de la France et auprès du préfet de la Seine, et en outre une consultation de M. Paul Leroy-Baulieu (1). M. Bardoux y disait que certaines municipalités : Nancy, Chambéry, Bar-le-Duc, Nice, Pau, Roubaix, Lille, Calais, étaient d'avis de maintenir l'octroi, sans lui être théoriquement favorable, mais simplement par suite des difficultés de le remplacer ; que d'autres municipalités, Paris, Bordeaux, Lyon, Montpellier, Marseille, Reims, Rouen réclamaient l'intervention de l'État, que, quelques-unes, Nantes, Vichy, Le Havre, Troyes, Evreux, Limoges, Besançon se déclaraient prêtes à remplacer immédiatement les taxes d'octroi (2).

(1) Voir le compte rendu in extenso de cette enquête au *Journal Officiel*, Sénat, Documents parlementaires, 1894, pp. 246-247.

(2) Gaston Besnard, *op. cit.*, pp. 104 et suiv.

Basant ses conclusions sur les dispositions de ces 21 municipalités, la commission sénatoriale écartait le vote de la Chambre du 4 mai 1893, n'envisageait plus la suppression totale de l'octroi, ni même celle de certaines taxes au choix des municipalités ; elle se bornait à accorder aux communes la faculté de supprimer ou de réduire les droits sur les boissons hygiéniques au moyen des taxes de remplacement qui étaient limitativement déterminées.

Les conclusions du rapport de M. Bardoux émurent la Chambre et amenèrent celle-ci à émettre le vote du 22 novembre 1895. M. Cot, député, dans la séance du 22 novembre 1895, déclara qu'il s'était livré à une sorte de contre-enquête. Il prétendit que l'examen des comptes administratifs et de la situation financière des municipalités consultées établissait que plusieurs, même parmi celles qui avaient rejeté la suppression de l'octroi, auraient pu immédiatement pourvoir au remplacement des taxes communales. D'ailleurs, ajoutait-il, la plupart des villes ont été suprises par cette demande d'avis et n'ont fait que des réponses évasives, mettant en avant que si des réformes étaient désirables, celles qui s'appliquent à l'ensemble des impôts devaient précéder celles que pourraient faire les municipalités. M. Bardoux reconnaissait la justesse de cette thèse, puisqu'il protestait dans son rapport contre le maintien des droits de détail, d'entrée et de circulation au profit du Trésor (1).

C'est qu'en effet une autre question se liait intimement à la suppression des octrois, celle de la réforme du régime

(1) Adrien Veber, *La suppression des octrois*. Girard et Brière, édit., Paris, 1899, p. 55.

national des boissons. Puisque l'État invitait les communes à dégrever les boissons hygiéniques, il était logique qu'il prêchât d'exemple en supprimant les droits d'entrée. Les députés le comprirent et après de longues discussions entre les partisans des bouilleurs de cru et ceux des distillateurs, la Chambre, le 6 juillet 1895, vota l'abolition de tous les droits d'entrée sur les boissons hygiéniques. Pour les remplacer, elle admit non le monopole de l'alcool qui avait été proposé, mais le monopole de la rectification de l'alcool. Comme ce système ne pouvait être appliqué immédiatement, elle éleva les droits sur l'alcool de 156 fr. 25 à 275 francs par hectolitre, doubla les licences et réglementa le privilège de bouilleurs de crû (1).

Le Sénat devait donc s'occuper et du rapport Bardoux et de la réforme du régime fiscal des boissons.

Le projet de la commission sénatoriale fut voté le 3 juin 1897. Il s'écartait visiblement du texte adopté par la Chambre le 22 novembre 1895. Il imposait seulement aux communes un maximum de tarif sur les boissons hygiéniques au lieu du dégrèvement total, établissait un régime spécial pour Paris et des dispositions différentes pour les villes selon leur population. Il autorisait les communes à porter les taxes sur l'alcool au double des droits d'entrée (2).

La question revint devant la Chambre à la fin de l'année 1897.

L'obligation d'abolir les octrois fut encore demandée, mais sans succès. La Chambre repoussa l'obligation et n'ac-

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 42.

(2) La loi du 22 juin 1854 autorise à porter les droits d'octroi sur les

corda que la faculté de la suppression. Mais sur l'intervention de M. Berry elle admit que les communes pourraient choisir entre les taxes énumérées par la loi et pour lesquelles l'approbation préfectorale devait suffire et les taxes non indiquées par la loi et qui nécessiteraient l'examen du Conseil d'État et l'autorisation du législateur.

La Chambre, après discussion, adopta les dispositions suivantes :

1° L'obligation pour les communes d'avoir dans un délai de deux ans à partir du 1er janvier qui suivrait la promulgation de la loi, à abaisser les droits existant sur les boissons hygiéniques, dans les limites d'un tarif qui varie avec la population des villes, et selon qu'il s'agit de vin ou des autres boissons ;

2° La faculté pour elles de dégrever complètement les boissons hygiéniques, et même de supprimer totalement leurs taxes d'octroi ;

3° La faculté de choisir les taxes de remplacement, sous réserve tantôt de l'approbation préfectorale, tantôt de l'autorisation législative.

La Chambre ne mettait pas Paris en dehors du droit commun.

La loi interdisait en outre aux communes qui n'avaient pas de taxes sur les boissons hygiéniques, d'en établir à l'avenir.

Le Sénat accepta les modifications du texte qu'il avait voté auparavant.

boissons au double des droits d'entrée perçus par le Trésor ; mais cette autorisation ne s'étend pas aux droits d'entrée sur l'alcool.

Les deux Chambres étant alors d'accord, cette loi qui prit le titre de loi sur le dégrèvement des boissons hygiéniques fut promulguée le 29 décembre 1897 (1).

Les principales dispositions de cette loi sont les suivantes :

1° L'autorisation pour les communes de supprimer leurs droits sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales), à partir du 1er janvier 1899 ;

2° L'obligation, à défaut de suppression totale, d'abaisser les droits existant dans la limite des tarifs prévus par l'article 2 ;

3° La faculté pour les communes de supprimer leurs taxes d'octroi.

Pour remplacer le produit des taxes supprimées, les communes peuvent recourir à des taxes prévues ou demander l'établissement de taxes spéciales, dans les conditions fixées par la loi.

Les taxes auxquelles les communes peuvent recourir, sous la seule réserve de l'autorisation préfectorale, sont :

1° Élévation des droits sur l'alcool, jusqu'au double des droits d'entrée, décime compris. Pour la ville de Paris, ce droit pourra être, en addition du droit de 24 francs, augmenté au maximum de 85 fr. 20.

2° Établissement à la charge des commerçants à boissons, en addition du droit de licence perçu pour le compte du Trésor, d'une licence municipale.

(1) Voir cette loi dans Duvergier, 1897, p. 566.

3° Perception d'une taxe maxima de 0 fr. 30 par bouteille, sur tous les vins en bouteilles, qui ne se cumulera pas avec celles applicable aux vins en cercles ;

4° Création de taxes égales au maximum des taxes en principal établies, déduction faite des majorations résultant des pénalités ;

a) sur les chevaux, mules, mulets, voitures, automobiles ;

b) sur les billards publics et privés ;

c) sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ;

d) sur les chiens ;

5° Établissement selon les formes et conditions prévues de la loi du 5 avril 1884, article 134, de centimes additionnels dont le chiffre ne pourra pas dépasser vingt.

Les taxes auxquelles l'approbation législative est nécessaire sont :

Taxes directes ou indirectes, établies d'ailleurs selon les formes et conditions prévues par l'article 137 de la loi du 5 avril 1884 et qui ne seront prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune, qui s'appliqueront à toutes les propriétés et objets de même nature et qui seront proportionnelles.

Le vote de cette loi fut salué comme une victoire par les départements viticoles du Midi. La disparition totale ou partielle des droits sur les boissons hygiéniques était pour eux en effet d'un très grand intérêt. Ils espéraient que la vente de leurs vins en deviendrait beaucoup plus active. Ils obtinrent même que les communes fussent autorisées à ne pas attendre le délai primitivement fixé, c'est à dire le 1er janvier 1899. La loi du 9 mars 1898 permettait l'application immédiate.

Une déception leur était réservée. Les communes ne se hâtèrent pas de supprimer ou d'abaisser les droits sur les boissons hygiéniques. Elles demandèrent des prorogations de délais. Une première prorogation leur fut accordée par la loi du 24 décembre 1898, une seconde d'un an encore par la loi du 27 juin 1899. La loi du 27 décembre 1897 n'est entrée en pleine vigueur que le 1er janvier 1901.

Les critiques n'ont pas été épargnées à cette loi. C'est une réforme bâtarde, a-t-on dit, opérée sur la demande des viticulteurs du Midi et uniquement pour faciliter l'écoulement de leurs produits. Il est indéniable qu'elle n'a pas donné les résultats que les partisans de la suppression totale des droits d'octroi avaient espérés. On pourrait même croire que la suppression partielle a éloigné de la suppression totale. Sauf de rares exceptions que nous étudierons dans le chapitre suivant, un grand nombre de villes n'ont dégrevé les boissons hygiéniques que dans les limites fixées par la loi. Quelques-unes, Paris, Marseille, Bordeaux, Saint-Étienne ont déclaré qu'il leur était impossible d'opérer la réforme complète avec leurs seules ressources, que le concours de l'État leur était nécessaire (1).

(1) Galtier, *op. cit.*, pp. 49 et suiv.

TITRE II

APPLICATION DE LA RÉFORME A DEUX VILLES IMPORTANTES SUPPRESSION DE L'OCTROI A LYON & A DIJON

TITRE II

APPLICATION DE LA RÉFORME A DEUX VILLES IMPORTANTES. SUPPRESSION DE L'OCTROI A LYON ET A DIJON

Dans le titre qui précède nous avons étudié l'origine et la genèse du mouvement qui après bien des tergiversations et des vicissitudes a abouti au vote de la loi du 29 décembre 1897. Nous allons examiner successivement l'application qui en a été faite à deux villes importantes Lyon et Dijon, et les résultats qui en ont découlé.

CHAPITRE PREMIER

Suppression de l'Octroi à Lyon

Section Première. — Historique de la réforme

Lyon a toujours tenu la tête du mouvement tendant à la suppression des octrois. Dès 1895, sur l'invitation du gouvernement lui-même, le Conseil municipal se mit à étudier la question. M. Gailleton, alors maire, déposa, le 1er septembre 1895, un rapport très documenté. Il y indiquait les taxes qui devaient, suivant lui remplacer les droits d'octroi. Mais la réforme n'aboutit pas parce que le Gouvernement refusa d'accepter les taxes de remplacement proposées (1). M. Gailleton céda en 1900 la mairie à M. Augagneur, encore plus ardent pour la réalisation de cette réforme. M. Augagneur profita très largement des travaux de son prédécesseur, mais il faut néanmoins reconnaître que son projet fut très personnel, et qu'il a le droit d'en revendiquer l'honneur et la responsabilité.

(1) Galtier, *op. cit.*, pp. 190 à 212.

L'esprit dans lequel M. Augagneur a opéré la réforme à Lyon est très discutable. Il a proclamé lui-même que le principe qui l'avait inspiré dans l'élaboration de son projet était que la réforme devait consister en une exemption de taxes pour les plus pauvres habitants des communes ; que, jusqu'alors, les produits de l'octroi avaient été fournis par la classe des ouvriers, qu'il était juste que désormais la charge en fût reportée sur ceux que leurs fortunes désignaient équitablement (1). Il précise encore davantage cet esprit, lorsqu'il écrivait dans le *Bulletin municipal de Lyon*, du 26 avril 1904 : « La réforme se résume en ceci que 6.700.471 francs (différence entre le produit de l'octroi sur les denrées alimentaires et la taxe d'habitation (payés jadis par la totalité des citoyens, ont été imposés à une minorité de privilégiés. C'est là une démonstration saisissante de l'économie de notre système de suppression de l'octroi, système qui aboutit à mettre quelque justice dans la répartition des charges communales, à dégrever les pauvres pour reporter leurs charges sur les riches (2). »

Cet esprit est, à notre avis, fort blâmable et rien ne nous paraît plus fâcheux que de donner un pareil caractère à la réforme. Cela justifierait bien des craintes et jetterait dans les rangs des adversaires tous ceux que ne séduisent pas les théories socialistes. Le même principe d'égalité doit régir aussi bien les taxes communales que les impôts au profit de l'État.

M. Augagneur présentait, le 25 novembre 1900, au Con-

(1) Rapport du 23 novembre 1900 inséré au *Bulletin municipal de la ville de Lyon* du 25 novembre 1900. Galtier, *op. cit.* p. 215.

(2) *Bulletin municipal de la ville de Lyon*, 26 avril 1904, p. 144.

seil municipal de Lyon, un projet de suppression totale des octrois et des taxes de remplacement.

Ce projet comprenait deux séries de taxes.

Les unes n'étaient que des droits d'octroi dont il avait changé l'assiette ou le mode de perception.

Les autres étaient réellement des impôts nouveaux.

1° Série des taxes d'octroi modifiées :

a) Taxe sur l'alcool ;

b) Taxe sur les fourrages ;

c) Taxe sur les matériaux qu'il divisait : 1° en matériaux pour les constructions neuves; 2° matériaux d'entretien ;

2° Série des taxes nouvelles :

a) Taxe sur la propriété bâtie ;
» Taxe sur la propriété non bâtie ;
» Taxe sur le loyer des maisons ou taxes d'habitation ;
» Taxe sur les locaux de commerce et d'industrie ;
» Taxe sur les débits de boissons ;
b) Taxe sur les successions immobilières ;
» Taxe sur les théâtres et cafés-concerts ;
» Taxe sur les internats.

La somme totale que devaient produire ces différentes taxes se montait à 10.590.000 francs.

Le projet de M. Augagneur, sauf de très légères modifications, fut adopté par le Conseil municipal de Lyon, dans les séances des 18 et 20 décembre 1900 (1). Il fut immédiatement transmis au Gouvernement. M. Caillaux, ministre

(1) Galtier, *op. cit.*, pp. 227-228.

des Finances, demanda des changements. Il rejeta d'abord la taxe sur les successions. « Le Parlement s'est toujours prononcé, écrivait-il, contre les créations de taxes additionnelles aux droits de mutation par décès. Il déclarait en outre qu'il condamnait toutes les taxes progressives (1). M. Augagneur changea la taxe qu'il avait primitivement établie sur les loyers en une taxe uniforme de 9 0/0 avec un minimum non imposable de 150 francs ;

2° La taxe progressive sur les locaux commerciaux et industriels en une taxe uniforme de 1 fr. 30 0/0 sur les loyers ;

3° La taxe de 4 0/0 sur le revenu brut des propriétés bâties en une taxe de 5 0/0 sur le revenu net ;

4° La taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie en une taxe de 0 fr. 25 0/0 de la valeur vénale (2).

Au sujet de la taxe sur les débits de boissons, M. le Ministre des Finances avait fait observer que la tarification projetée rencontrerait des obstacles dans la pratique à cause des écarts brusques qui se présentaient au passage d'une catégorie à l'autre et avait proposé soit d'adopter pour la définition des catégories celle qui était inscrite dans la loi du 29 décembre 1900 sur les boissons, soit de supprimer toute division par catégorie suivant le principe général posé par la loi de 1897 sur les licences municipales. M. Augagneur résista aux Conseils ministériels (3). Il dit que c'était

(1) *Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon*, du 24 février 1901, pp. 143 et 148 ; André George, *Essai sur la suppression de l'octroi de Lyon*. Lyon, 1904, p. 9.

(2) Galtier, *op. cit.*, pp. 240, 248 et 254.

(3) Galtier, *op. cit.*, pp. 258-259.

par esprit d'équité qu'il maintenait son procédé qui lui semblait répartir plus justement les charges entre les contribuables (1).

Si la perception est fixée d'après les tarifs ou patentes, il s'agir de savoir quel genre de débit possède le tenancier : estaminet, café, cabaret avec ou sans billard, restauration à prix fixe. Suivant la qualité adoptée par le service des contributions, le contribuable paie des droits différents.

M. Augagneur voyait dans ce système des inégalités plus choquantes que dans le sien.

Il repoussait aussi comme très dur pour les petits loyers, ainsi que l'établissait le tableau dressé dans son rapport, le procédé qui, supprimant la progression, fixait un droit proportionnel de 25 0/0 avec un droit fixe de 50 francs.

M. Augagneur maintint donc la taxe primitive, mais il décida que l'appartement du débitant et de sa famille ne serait taxé que de la taxe d'habitation quand il serait distinct du débit et que les locaux dans les hôtels, auberges et autres établissements de logement, destinés à l'usage particulier des voyageurs, ne seraient également soumis qu'à la taxe d'habitation (2).

(1) *Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon*, 24 février 1901, p. 145.

« Tandis que nous prenons, disait-il, comme base de la perception un fait évident, le chiffre du loyer, que notre taxe se calcule automatiquement, que le chiffre de cette taxe est connu d'avance par les justiciables, l'État établit sa perception sur les tableaux des patentes dont les dispositions laissent la fixation de l'impôt à l'appréciation de l'Administration, si bien que jamais le contribuable ne peut savoir exactement à l'avance de quelle somme il sera redevable, et qu'il est toujours exposé à escompter la bienveillance ou à redouter la sévérité d'un agent du Trésor ».

(2) André George, *op. cit.*, p. 10.

Quant aux taxes sur les spectacles, les rôles étaient changés. Le ministre des Finances désirait une taxe proportionnelle ; M. Augagneur n'en voulait pas sous le prétexte que les titulaires des petites places y perdraient. Il conserva la taxe de 0 fr. 10 par place (1).

Une addition fut portée à la taxe sur les internats : les demi-internes furent aussi astreints à une taxe, mais réduite de moitié.

Le 5 mars 1901, le rapporteur de la commission spéciale, M. Appleton, déposait son rapport qu'il terminait par ces mots : « Le projet a été apprécié en haut lieu comme il devait l'être, c'est à dire comme une œuvre de bonne foi et de bonne volonté, soigneusement étudiée et ne comportant que la minime somme d'imperfections inhérentes à toute réforme neuve et hardie (2). » En vérité, M. Appleton aurait pu se montrer plus modeste : il n'est jamais bien séant de faire un tel éloge de son œuvre, et il est parfois dangereux d'emboucher ainsi la trompette.

Après discussion et délibération, dans cette séance du 5 mars 1901, le Conseil municipal adopta les taxes suivantes :

1° Taxe de 100 francs par hectolitre d'alcool soit pur, soit contenu dans les eaux-de-vie, absinthes, esprits, liqueurs et eaux de senteurs alcoolisées ;

2° Taxe de 90 francs par tête de cheval, jument, mule ou mulet ;

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 260.

(2) *Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon,* 5 mars 1901, p. 107.

3° Taxe sur les automobiles appartenant aux particuliers résidant à Lyon, égale à la taxe perçue par l'État ;

4° Taxe réduite à 60 francs par cheval attelé à une voiture publique payant un droit de stationnement ;

5° Taxe réduite à 50 francs pour cheval de l'armée ;

6° Taxe de constructions neuves divisées en sept catégories ;

7° Taxe annuelle d'entretien, calculée par chaque immeuble, au mètre carré, par nombre d'étages ;

8° Taxe de 5 0/0 sur le revenu net de la propriété bâtie, tel qu'il est établi par le service des contributions directes, sans dégrèvement pour cause de vacance de maison ou chômage d'usine ;

9° Taxe de 5 0/0 sur les constructions élevées sur le terrain d'autrui, déduction faite de la somme payée par le propriétaire du terrain ;

10° Taxe de 5 0/0 sur le revenu du terrain loué pour une construction ;

11° Taxe de 0 fr. 25 0/0 de la valeur vénale sur les terrains non bâtis, valeur vénale établie par les agents de la commune en tenant compte soit des baux à loyers, à ferme ou colonage partiaire, soit du revenu cadastral, soit des titres d'achat n'ayant pas plus de dix ans de date, soit par la comparaison du prix de trois parcelles les plus voisines ayant fait l'objet de transactions à des prix connus et authentiques n'ayant pas plus de dix années de date ;

12° Une taxe d'habitation fixée à 9 0/0 du prix du loyer, avec déduction d'une somme de 150 francs pour les loyers inférieurs à 801 francs, en tenant compte, pour la fixation

du prix des loyers, du prix principal indiqué dans les baux, et des frais accessoires ;

13° Taxe de 1,30 0/0 de loyer sur les locaux à destination d'un commerce, d'une industrie, d'une profession quelconque figurant au tableau des patentes ;

14° Taxe annuelle de 10 francs par stalle pour aubergistes, tenanciers et pensions de chevaux, marchands de chevaux;

15° Taxe sur les débits de boissons, divisés en quatre catégories :

Catégories	Montant du loyer	Droit fixé	Droit proportionnel
1	de 1 à 499 fr.	100 fr.	8 0/0
2	de 500 à 1.199 fr.	200 —	12 —
3	de 1.200 à 2.999 fr.	300 —	16 —
4	de 3.000 et plus	400 —	20 —

16° Taxe sur les cercles égale à celle perçue en principal par l'État ;

17° Taxe de 0 fr. 10 par place et pour chaque représentation, sur les théâtres, cafés-concert, ménageries, cirques, etc. ;

18° Taxe annuelle sur les établissements d'instruction, autres que ceux de l'État, internats ou demi-internats, de 20 francs par têtes d'individu interne et de 10 francs par tête d'individu au régime du demi-interne (1).

Le nouveau projet fut soumis au ministre des Finances qui le présenta à l'approbation de la Chambre et du Sénat.

(1) Voir *Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon*, pp. 107 et suiv

Au nom de l'indépendance communale, M. Caillaux fit rejeter tous les amendements présentés : chaque taxe était un bloc à prendre ou à laisser (1). Le projet ne subit qu'une modification, la taxe sur les internats qui avait été vivement attaquée à la Chambre, fut rejetée par le Sénat sur l'avis de la Commission des octrois comme contraire aux dispositions de l'article 5 de la loi du 23 décembre 1897 (2).

Le 28 juin 1901, le projet de la municipalité lyonnaise fut ratifié par le Parlement.

Section II. — Résultats de la Réforme a Lyon

La suppression de l'octroi n'eut pas à Lyon les effets bienfaisants que ses promoteurs avaient escomptés.

Le vin a diminué mais cette baisse doit être attribuée plus à l'abondance des récoltes qu'à la suppression de l'octroi. Cela est si vrai que dans les villes ayant conservé leurs octrois le vin ne se vendait pas plus cher qu'à Lyon. Cependant il faut remarquer que la suppression de l'octroi a augmenté la consommation familiale du vin, les ouvriers les plus aisés du moins, s'étant mis à acheter du vin en fût (3).

Par contre le prix de la viande n'a pas diminué. La taxe d'octroi qui était d'environ 0 fr. 10 par kilogramme était

(1) André George, *op. cit.*, p. 13.
(2) Galtier, *op. cit.*, pp. 263 et 268.
(3) Voir André Georges, *op. cit.*, pp. 71 et 72.

trop petite pour que sa disparition amenât une baisse sensible du prix de la viande au détail. Seuls les acheteurs de grosses quantités ont bénéficié de la suppression de la taxe. Il convient d'ajouter d'ailleurs, que durant les années qui suivirent la réforme en 1901, 1902 et 1903, la hausse du bétail a été provoquée par la fièvre aphteuse. En résumé la suppression de l'octroi de Lyon n'a pas fait baisser le prix de la viande. Tout ce qu'on peut dire de plus favorable, c'est qu'elle a évité une hausse probable (1).

Si la suppression de l'octroi n'a procuré aux ouvriers lyonnais aucun avantage appréciable, nous allons voir que la taxe sur la propriété bâtie a eu sur la valeur de cette propriété et sur son revenu une très grave répercussion. Les ouvriers eux-mêmes par contre-coup en ont ressenti les effets.

Dans les taxes de remplacement de l'octroi de Lyon évaluées en bloc à 10.360.000 francs, la contribution directe de la propriété immobilière était de 3.750.000 francs, soit de 36 0/0. La propriété bâtie avait à supporter une taxe sur le revenu de 3.000.000 de francs, une taxe d'entretien de 700.000 de francs. La propriété non bâtie étant grevée d'une taxe de 50.000 francs (2).

Il résulta de ces taxes pour la propriété bâtie une dépréciation qui dépassa de beaucoup la valeur correspondante aux revenus absorbés par les taxes nouvelles.

Cette dépréciation eut une double conséquence : le ralen-

(1) André George, *op. cit.*, p. 86.
(2) André George, *op. cit.*, p. 23.

tissement des opérations immobilières et l'arrêt de la construction.

Des données fournies par les statistiques de l'enregistrement ont établi que la moyenne annuelle des ventes pendant les années 1901, 1902 et 1903, avait été inférieure de 30 0/0 à celle des années 1898, 1899 et 1900. De 2.256.921 francs en 1900, le chiffre des droits d'enregistrement perçus dans les bureaux de Lyon sur les actes de mutation immobilière s'est abaissé à 1.642.546 francs en 1901. Cette diminution d'environ 700.000 francs, en adoptant une base moyenne de droit proportionnel de 6 0/0, correspond à une réduction de 11.000.000 de francs en capital, sur l'importance des transactions annuelles immobilières (1).

La construction s'est également ralentie dans de grandes proportions. De 229 en 1900, le chiffre des demandes en autorisation de construire est descendu à 190 en 1902 (2). La taxe sur les constructions neuves qu'on avait pensé devoir s'élever pour les six derniers mois de 1901, à 150.000 francs, n'a guère atteint que 9.000 francs durant cette période (3).

Les propriétaires ont essayé de faire retomber sur les locataires la charge dont ils étaient grevés. Mais il est à remarquer que la répercussion n'a guère atteint que les petits locataires et certains magasins d'alimentation, boucheries, épiceries, charcuteries, qui avaient tiré de la suppression de l'octroi des avantages évidents. Les propriétaires ont à

(1) André George, *op. cit.*, pp. 35-36.

(2) *Compte rendu, Chambre de commerce de Lyon*, années 1901-1902, p. 61.

(3) *Bulletin municipal officiel* du 10 décembre 1901, p. 220.

peu près renoncé à reporter leurs charges sur tous les loyers frappés en plein par la taxe d'habitation. Il convient de remarquer en effet que cet impôt exorbitant, dont aucune ville de France n'a osé adopter le taux (9 0/0), épuisait les facultés contributives des locataires. On a remarqué qu'il en était résulté des vacances très nombreuses parmi les beaux appartements (1). M. Augagneur, maire, comprit d'ailleurs le danger de cette situation. En 1904, le taux de la taxe d'habitation fut abaissé d'un tiers (2). En résumé, on admet que les propriétaires ont pu se décharger sur leurs locataires du tiers environ des taxes de remplacement. La propriété bâtie a dû garder à sa charge la majeure partie des taxes. Ses revenus par suite ont été diminués d'autant.

Cette situation se répercuta sur les ouvriers du bâtiment. Les travailleurs que le bâtiment occupait à Lyon, avant la suppression de l'octroi atteignaient le chiffre de 30.000. Un grand nombre quittèrent Lyon. Mais, malgré ces départs, le chômage n'en resta pas moins intense dans l'industrie du bâtiment de Lyon. Les taxes de remplacement de l'octroi, en réduisant le capital et le revenu de la propriété bâtie, ont donc déterminé une crise immobilière. Quoiqu'elle se soit légèrement améliorée depuis quelques années, cette crise ne semble pas devoir cesser à brève échéance (3).

En résumé, ainsi que le dit M. Galtier, on ne voit guère ceux qui ont gagné à la suppression de l'octroi lyonnais.

(1) André George, *op. cit.*, p. 48.
(2) André George, p. 54.
(3) André George, p. 65.

On ne peut guère ranger dans cette catégorie, avec quelque certitude, que les charcutiers ou les bouchers qui, pour la plupart, malgré des promesses qu'ils se sont excusés de n'avoir pu tenir, se sont arrangés pour garder intact le gain que leur a procuré la réforme (1).

(1) Galtier, *op. cit.*, pp. 268-269.

CHAPITRE II

Suppression de l'Octroi à Dijon

Section Première. — Histoire et Economie de cette réforme

Dès l'année 1892, une proposition de suppression des taxes de l'octroi avait été présentée au Conseil municipal de Dijon. Ce premier coup de cloche n'avait pas produit grand effet. L'idée de cette réforme ne recueillit qu'un nombre infime d'adhérents.

En 1896, au mois de mai, les élections municipales envoyèrent au Conseil une majorité de socialistes. Ceux-ci, dès le mois de novembre suivant, voulurent accomplir la réforme. Ils présentèrent successivement des projets de suppression. Mais à leur vive surprise, ces projets, loin d'être goûtés par la population, soulevèrent de telles protestations qu'ils décidèrent de recourir à un vote direct du peuple, au referendum : le résultat de la consultation fut loin de leur être favorable. Sur 16.487 votants, 2.076 seulement admettaient la suppression.

Six sièges de conseillers municipaux se trouvèrent vacants L'élection complémentaire eut lieu le 2 mai 1897. Les six

candidats, qui avaient pris pour programme le rejet de la proposition de suppression des octrois, furent élus.

Un an après, trois autres sièges étaient vacants. Les six conseillers élus au mois de mai 1897 donnent leur démission et forment avec trois nouveaux candidats une liste de protestation contre ces mêmes projets : tous les neuf furent élus (1).

L'auteur du projet était M. Charlot, adjoint au maire de Dijon : il s'était présenté aux élections législatives et avait échoué.

Ces divers échecs indiquaient bien clairement l'état des esprits. L'opinion publique était, à cette époque, nettement hostile à la suppression des taxes d'octroi.

Le maire de la ville le comprit. Aussi, dans la séance d'installation des neufs derniers élus, il donnait le conseil aux édiles de démissionner après l'expédition des affaires pressantes (2).

Il ne fut pas plus entendu que Cassandre ; la majorité du Conseil persista dans ses résolutions antérieures !

La loi du 29 décembre 1897 avait été promulguée. En exécution de cette loi, la municipalité supprima totalement, au cours de l'année 1898, les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les combustibles (bois et charbons divers et leurs dérivés, bougies, cires, huiles minérales).

Elle remplaça ces taxes par les suivantes :

1° Élévation de 20 à 60 francs par hectolitre des droits sur l'alcool ;

(1) Galtier, *op. cit.*, pp. 147-148.

(2) *Bulletin municipal officiel de la ville de Dijon* du 30 juillet 1898, p. 343.

2° Licences municipales aux débitants de boissons ;

3° Taxe communale sur les cercles, égale à celle du trésor;

4° 20 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.

Ces droits s'élevaient pour les boissons à . .	220 902
— pour les combustibles à. .	148 134
TOTAL	369 036
Les taxes sur l'alcool	123 300
Licences municipales.	60 769
Taxe sur les cercles.	1 984
20 centimes additionnels	189 188
TOTAL	375 241

Ces taxes étaient de celles qui n'avaient besoin (1), pour être applicables, que de l'autorisation préfectorale.

Le Conseil municipal voulut compléter la réforme et supprima le reste des taxes qui s'élevaient à 929.764 francs.

Elle proposa les taxes suivantes:

1° Taxe de 6 fr. 20 0/0 sur le revenu des propriétés bâties.	501 828
2° Elévation de 36 à 100 francs du droit fixe de la licence municipale pour les débitants vendant de l'alcool	51 200
3° taxe sur les voitures, chevaux, mules, mulets (égale à celle perçue en vertu des lois existantes).	19 695
A Reporter :	572 723

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 149.

Report :	572 723
4° Taxe sur les chiens (égale à celle déjà perçue).	16 000
5° Imposition de 24 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes.	235 200
6° Relèvement des droit de place et de stationnement.	30 000
7° Réduction des frais de casernement . . .	3 000
Total	856 923

La suppression totale des droits d'octroi devait s'effectuer le 1^er^ janvier 1899, mais les désirs du Conseil municipal ne reçurent pas si vite leur réalisation. A plusieurs reprises, le Conseil municipal fut obligé de proroger les taxes d'octroi (1) ; et elles subsistaient encore au moment des élections municipales de mai 1900.

En effet, ce ne fut que le 18 janvier 1900 que le Gouvernement déposa à la Chambre un projet de loi portant approbation des taxes de remplacement. Malgré la très vive opposition de M. Denys Cochin, la Chambre l'adopta.

Les neuf conseillers municipaux, élus dans les élections municipales complémentaires, avaient adressé au Parlement un mémoire pour lui « exposer les doléances de la population de Dijon et lui demander de rejeter la proposition de loi qui leur était soumise ». Le mémoire donnait en annexe la liste des corporations de commerçants et d'industriels qui protestaient contre le projet de la municipalité, c'est à dire de seize syndicats (2).

(1) *Bulletin municipal* de 1900, pp. 4 et 147.

(2) Galtier, *op. cit.*, pp. 150 à 156. Voir aussi *Bulletin municipal* de 1905, pp. 376-377.

Est-ce par suite de ces plaintes ou du nombre des affaires, le Sénat ne fut pas saisi du projet avant les élections municipales. Elles se firent sur cette question de la suppression des octrois. Les adversaires l'emportèrent et arrivèrent au Conseil en majorité.

Le nouveau Conseil s'occupa de suite de la question des octrois. Dans la séance du 20 mai 1900, M. Toussaint exposa, dans un rapport, la nécessité de faire connaître au Gouvernement, à la Commission des octrois du Sénat, le sentiment de la nouvelle majorité qui était de maintenir les octrois et de repousser le projet élaboré par la municipalité précédente. M. Toussaint développait dans son rapport cette idée que la ville de Dijon ne devait songer à supprimer l'octroi que le jour où l'État apporterait pour cette suppression un large concours financier, que telle était également la pensée de la Chambre de commerce de Dijon et des syndicats protestataires. M. Toussaint proposait donc de proroger les taxes d'octroi jusqu'au 30 juin 1904, c'est à dire jusqu'à l'expiration même du mandat du Conseil. Les conclusions du rapport de M. Toussaint furent adoptées par trente-quatre voix contre une (1).

En 1904, un revirement eut lieu et les socialistes reprirent possession de l'hôtel de ville.

Dans la séance du 11 mai 1905, M. Barabant, maire de Dijon, exposa un projet de suppression des octrois et d'établissement des taxes de remplacement.

Les produits de l'octroi s'élevaient à un million.

M. Barabant proposa les taxes suivantes :

(1) Voir ce rapport *Bulletin municipal* de 1900, pp. 239-240.

1° Taxes municipales sur l'alcool, 2.600 hl. à 70 fr.	182.000
2° Taxe sur les chevaux, mules, mulets, et tous les locaux des loueurs et marchands de chevaux. .	110.000
3° Taxe sur les voitures et automobiles	15.000
4° Taxe sur les chiens (doublée).	14.000
5° Relèvement de certains droits de place au marché et à l'abattoir	20.000
6° 4 0/0 sur le revenu net des propriétés bâties et sur le revenu cadastral des propriétés non bâties.	340.500
7° 1 0/0 sur la valeur locative, commerciale et industrielle (non compris les chambres d'hôtel). .	37.000
8° Taxe d'habitation 5 0/0 sur les loyers imposables à la contribution mobilière.	257.000
9° Taxe sur les pianos, 10 fr. par unité. . . .	18.000
10° Augmentation de la licence des hôteliers, logeurs, restaurateurs, portée de 5 0/0 à 10 0/0 sur la valeur locative des locaux imposés à la licence municipale (1).	6.000
TOTAL . . .	999.500

Pour l'adoption de son projet, M. Barabant invoquait l'exemple donné par la ville de Lyon et citait les paroles de M. Augagneur: « Les taxes de remplacement, dans la ville de Lyon, ont donné dans leur ensemble tout ce que nous avions espéré (2). »

Cependant, une opposition, mais très modérée, s'éleva au sein du Conseil municipal. Un membre, M. Parizot, tout en se déclarant en principe partisan de la suppression de l'octroi, émettait des craintes sur l'opportunité de la trans-

(1) *Bulletin municipal* de 1905, pp. 375 et suiv.
(2) *Bulletin municipal* de 1905, p. 376.

formation du système fiscal. Il demandait que l'on prit certaines mesures prémonitoires, telles que l'établissement d'une criée, d'une espèce de corporative qui serait la modératrice des prix ; l'ouverture du marché à une heure plus tardive pour empêcher l'enlèvement de tous les produits de la campagne par les intermédiaires, qui les vendent quelques instants après à un prix double de celui qu'ils ont payé. S'appuyant sur ces motifs, M. Parizot était d'avis d'ajourner le projet, et déposa une proposition en ce sens. Elle fut rejetée (1).

Après discussion, le projet du maire fut adopté, avec deux modifications : la taxe sur l'alcool fut portée à 90 francs par hectolitre et la taxe d'habitation ramenée de 5 0/0 à 4 0/0.

Le projet de loi portant la suppression des octrois fut transmis au Gouvernement qui le déposa à la Chambre. Celle-ci l'adopta sur le rapport favorable de M. Môrel.

Le Sénat en fut à son tour saisi. Malgré les critiques assez justes de M. Gourju qui s'étonnait que le Conseil municipal de Dijon n'eût pas mis un impôt sur les places aux théâtres, cafés-concerts, impôt qui avait été très productif à Lyon (2), le Sénat émit un vote favorable à la loi.

La loi fut promulguée le 29 mars 1906.

Elle autorisait les neuf taxes suivantes :

1° Taxe sur les chevaux, mules et mulets fixée à 100, 60, 45 et 35 francs selon les catégories ;

2° Taxe sur les stalles d'écurie à 10 francs la stalle ;

3° Taxe sur les voitures suspendues et automobiles, égale à l'impôt perçu par l'État ;

(1) *Bulletin municipal* de 1905, pp. 393-394.
(2) *Bulletin municipal* du 24 mars 1906, p. 306.

4° Taxe sur les chiens portée au double de celle existante ;

5° Taxe sur la propriété bâtie fixée à 4 0/0 du revenu net servant de base à la contribution foncière ;

6° Taxe sur les propriétés non bâties fixée à 4 0/0 du revenu casdastral ;

7° Taxe sur les locaux commerciaux et industriels fixée à 1 0/0 de la valeur locative ;

8° Taxe d'habitation fixée à 4 0/0 de la valeur locative des locaux servant d'habitation personnelle ;

9° Taxe sur les instruments de musique à clavier fixée à 10 fr. par instrument ;

Enfin, par l'article 12 de la loi, la ville de Dijon fut autorisée à percevoir, jusqu'au 31 décembre 1910, une surtaxe de 30 francs par hectolitre d'alcool indépendamment du droit de 60 francs établi à titre de taxe principale (1).

Section II. — Résultats de la réforme a dijon

§ Ier. — *Résultats au point de vue fiscal*

La suppression de l'octroi opérée en 1906, à Dijon, malgré les nombreuses protestations que nous avons signalées, n'a pas été rapportée. Le Conseil municipal élu en 1908, dans lequel les socialistes n'ont plus la majorité a maintenu les taxes de remplacement créées par l'assemblée précédente (2). Cependant, à la séance du 5 août 1908 (3), il a

(1) Voir cette loi *Bulletin municipal* du 24 mars 1906, p. 312.
(2) *Bulletin municipal* de 1908, pp. 755-756.
(3) *Bulletin municipal* de 1908, p. 598.

nommé une commission chargée de rechercher les causes de la cherté des vivres et d'examiner quelles modifications il conviendrait d'apporter à ces taxes. Mais trois ans plus tard, M. Ruinet, conseiller, en exposant le compte administratif de l'exercice 1910, constatait qu'aucune réforme n'avait pu aboutir et ne pourrait aboutir dans un avenir prochain (1).

Les droits d'octroi et droits d'entrée restés en vigueur ainsi que les taxes municipales en remplacement des droits d'octroi supprimés ont été évalués au budget de 1909, qui a marqué l'entrée en fonction de la nouvelle administration à une somme totale de 1.058.200 francs, se décomposant ainsi :

Droits d'octroi sur l'alcool	184 000 fr.
Produit des amendes d'octroi et confiscations.	100 —
Droits d'entrée sur les charbons de terre employés par la société « Gaz et Eau » . . .	5 000 —
Licences municipales.	63 000 —
Taxe sur les cercles	1 100 —
Taxe de remplacement.	805 000 —
Total . .	1 058 200 fr. (2)

(1) M. Ruinet s'exprimait ainsi : « Comme vous le savez, l'administration municipale a étudié un projet de modification des taxes de remplacement. Ce projet prévoyait une taxe sur la viande et avait pour but d'exonérer tous les loyers au-dessous de 300 francs. Le nombre de ces petits loyers est de 13.000 ; c'est dire que cette réforme eut été essentiellement démocratique.

Malheureusement nous nous sommes heurtés à des objections et à des difficultés qui nous obligent à abandonner notre projet, pour le moment du moins.

Cela nous prouve combien il est plus facile de faire le mal que de le réparer.

(2) *Bulletin municipal* de 1908, p. 950.

Deux ans après, au budget de 1911, les droits et taxes ci-dessus énumérés étaient inscrits pour une somme globale de 1.071.600 francs. Dans sa séance du 13 mai 1910, le Conseil municipal a décidé de maintenir pour une nouvelle période de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 1913, la taxe de 90 francs par hectolitre d'alcool.

Ainsi qu'on le voit, les finances de la ville n'ont pas souffert de la réforme.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'elles ont été très habilement et très prudemment gérées par le Conseil municipal élu en 1908. L'esprit d'ordre qu'il a apporté dans l'administration des intérêts de la ville a été certainement la cause de la bonne situation financière. Il n'y a pas eu déception dans le produit des taxes de remplacement, elles ont donné les résultats que l'on avait espérés et attendus.

§ II. — *Résultats au point de vue des consommateurs*

La réforme a-t-elle satisfait les consommateurs, surtout la classe des consommateurs au profit desquels elle a été faite, c'est à dire a-t-elle amené une diminution dans le prix des denrées alimentaires et particulièrement de la viande? Y a-t-il eu de ce fait une compensation aux taxes de remplacement? Il faut le rechercher car si cette compensation ne s'est pas produite, on serait presque en droit de dire que les taxes de remplacement ne sont en réalité qu'un impôt de superposition.

Ce phénomène économique est difficile à déterminer exactement. Le meilleur procédé à employer, pour se rendre

compte des résultats, consiste à consulter les statistiques antérieures et postérieures à l'accomplissement de la réforme Mais il faudrait bien se garder de croire ce procédé infaillible et exempt de toute erreur. Plusieurs facteurs concourent à l'établissement du prix des marchandises. Le facteur le plus important est sans contredit la production qui détermine l'offre. Des circonstances accidentelles, comme la température, sont susceptibles d'apporter dans la production des changements considérables et d'amener un renchérissement. On peut se demander en tout cas si, à défaut de diminution, la suppression de la taxe n'a pas empêché une augmentation des denrées, de la viande en particulier. Des réponses en ce sens ont été faites par des bouchers auxquels on s'était plaint de ce qu'ils n'avaient pas abaissé les prix. Ils ont répondu que si les droits d'octroi sur la viande n'avaient pas été supprimés ils auraient été obligés de hausser les prix (1). Ces paroles étaient-elles sincères ou dissimulaient-elles la vérité. Il n'est pas facile de le savoir, bien qu'il soit évident que le prix de la viande est lié à celui du bétail et en suit les fluctuations.

Si nous consultons les mercuriales de la ville de Dijon, nous sommes amenés à constater une augmentation notable du cours de la viande après la suppression de l'octroi.

Voici le tableau des prix donné par le *Bulletin municipal* pour l'année 1900 (2).

(1) Albert Montheuil, *op. cit.*, p. 52.
(2) *Bulletin municipal* de 1900, p. 134.

Du 19 au 25 janvier 1900

		fr.	fr.
Bœufs	1re qualité	1 30	
	2e qualité	1 22	moyenne 1 21
	3e qualité	1 12	
Vaches	1re qualité	1 24	
	2e qualité	1 16	moyenne 1 15
	3e qualité	1 06	
Veaux	1re qualité	1 80	
	2e qualité	1 70	moyenne 1 70
	3e qualité	1 60	
Moutons	1re qualité	1 60	
	2e qualité	1 50	moyenne 1 46
	3e qualité	1 28	
Porcs	1re qualité	1 35	
	2e qualité	1 30	

Avril 1900

		fr.	fr.
Bœufs	1re qualité	1 32	
	2e qualité	1 24	moyenne 1 23
	3e qualité	1 14	
Vaches	1re qualité	1 26	
	2e qualité	1 18	moyenne 1 17
	3e qualité	1 08	
Veaux	1re qualité	1 77	
	2e qualité	1 67	
	3e qualité	1 57	
Moutons	1re qualité	1 80	
	2e qualité	1 70	moyenne 1 67
	3e qualité	1 46	
Porcs	1re qualité	1 25	
	2e qualité	1 20	

Juillet 1900

		fr.	fr.
Bœufs	1re qualité	1 30	
	2e qualité	1 22	moyenne 1 25
	3e qualité	1 12	
Vaches	1re qualité	1 24	
	2e qualité	1 16	moyenne 1 15
	3e qualité	1 06	
Veaux	1re qualité	1 67	
	2e qualité	1 57	moyenne 1 57
	3e qualité	1 47	
Porcs	1re qualité	1 32	
	2e qualité	1 27	

Le prix de la viande ne fut jamais moins élevé à Dijon. Depuis l'année 1900, il n'a cessé d'augmenter. Dans la séance du Conseil municipal du 24 mars 1906 (1), M. Le Roy tenait le langage suivant :

« Je suis persuadé, disait-il, que les bouchers sont animés de bonnes intentions et baisseront, après la suppression de l'octroi, le prix de la viande. Mais il est de notre devoir, je crois, de contrôler les prix. Et je demanderai à la municipalité de s'informer des prix de la viande dans les autres villes qui n'ont pas supprimé leur octroi, Troyes, Reims, Nancy, Besançon, Mâcon par exemple. Les prix pourraient être publiés dans les journaux quotidiens et, de cette façon, la population serait renseignée et pourrait se rendre compte de la différence.

— C'est chose facile à faire, répondit le maire, d'ailleurs nous avons prévu dans le règlement de l'abattoir un article

(1) *Bulletin municipal* du 24 mars 1906, p. 253.

qui nous permettra d'exercer une surveillance sur les bouchers. Mais il est certain que dès les premiers jours d'avril bien des bouchers baisseront les prix de leur viande. J'en connais ».

Les promesses faites ne furent pas tenues.

A la séance du 20 avril 1906 (1), M. Le Roy s'en plaignit amèrement : « Avant la suppression de l'octroi, dit-il, les bouchers avaient promis de baisser le prix de la viande, mais ils n'en ont rien fait. Je crois qu'ils se moquent de nous. Ne pourrait-on pas réglementer le prix de la viande ? Si nous demandons un effort aux contribuables, il serait bon à mon avis qu'ils retrouvent d'un côté ce qu'ils perdent de l'autre. »

Le maire fit à l'interpellateur la réponse suivante : « Les salaires de beaucoup d'ouvriers ne leur permettent pas de manger de la viande. Cependant, à ce sujet, je vous rappellerai la proposition que vous avez faite à la commission tendant à la création d'une boucherie coopérative. Nous pourrions peut-être l'examiner et voir s'il ne serait pas possible d'obliger par ce moyen les bouchers à diminuer le prix de leur viande. Il est bon aussi de faire remarquer que si les prix sont restés élevés c'est, en raison du prix du bétail qui, actuellement, est très haut. »

Cette réponse nous paraît devoir donner lieu à plusieurs critiques. D'abord est-il exact que beaucoup d'ouvriers ne mangent pas de viande ? Nous croyons au contraire que tous les ouvriers des villes s'en nourrissent. Sans doute ils ne consomment pas les morceaux de premier choix, mais

(1) *Bulletin municipal* de 1906, p. 359.

ils achètent certainement de la viande de qualité inférieure qui porte vulgairement le nom de « faux morceaux ». Au surplus, alors même que l'allégation du maire fût conforme à la vérité, il était de son devoir de prendre les intérêts de tous les contribuables sans distinction. Enfin il convient de faire remarquer que, si la suppression des octrois devait amener une diminution dans les prix, cette diminution devait se produire pour ainsi dire instantanément. En effet, tous les autres facteurs qui concourent à l'établissement des prix n'avaient pas changé. Le prix du bétail ne s'était pas subitement élevé au moment de la suppression des droits d'octroi. Il était resté le même qu'avant la réforme ; il s'en suit qu'après la suppression une diminution devait logiquement se produire, c'en était la conséquence nécessaire. Mais on sait depuis longtemps que les prévisions sont souvent démenties par les faits. Dans la séance du Conseil municipal du 6 septembre 1910, M. Fleurant se plaignait avec raison de la cherté excessive de la vie. Il s'exprimait ainsi : « En ce qui concerne la viande, c'est à l'essai d'une abstinence relative qu'il conviendra de se résoudre ; nul n'ignore les multiples moyens par lesquels la boucherie echappe à toute réglementation qui la gêne. » Les bouchers ne faisaient que suivre l'exemple qui leur avait été donné par les débitants de vins et les cafetiers. La suppression des droits sur les boissons hygiéniques n'avait amené aucune diminution pour les prix de détail au moins.

M. Parizot le constatait à la séance du 2 juin 1905 (1). Il s'étonnait d'entendre M. Roze prendre la défense des cafetiers et invoquer comme excuse qu'on leur avait imposé

(1) *Bulletin municipal* de 1905, p. 389.

d'autres charges : la licence municipale et l'élévation des droits sur l'alcool.

A la question de savoir si les surtaxes du chef de l'établissement des nouveaux droits, ont trouvé la compensation espérée dans la diminution des prix de la viande il faut donc répondre négativement.

Dans les années 1904 et 1905 la perception était opérée à l'octroi, conformément au tarif ci-après :

Bestiaux vivants : bœufs, vaches, taureaux, génisses, moutons, brebis, agneaux et chevreaux : les 100 kgr., 5 fr. 70 ; veaux, les 100 kgr., 8 fr. ; chèvres : les 100 kgr., 2 fr ; porcs et cochons de lait les 100 kgr., 6 fr. 50.

Viandes dépecées : bœufs, vaches, veaux, moutons, brebis, agneaux et chevreaux : les 100 kgr., 11 fr. 40 ; veaux : les 100 kgr., 10 fr. 66 ; chèvres : les 100 kgr., 4 fr. ; porcs et cochons de lait : les 100 kgr., 7 fr. 80.

Viandes de conserve et charcuterie : les 100 kgr., 7 fr. (1).

Si nous cherchons ce que la viande payait en kilogramme par droit d'octroi nous trouvons :

		fr.
Bestiaux vivants	Bœufs	0 057
	Veaux	0 08
	Chèvres	0 02
	Porcs	0 065
Viandes dépecées	Bœufs	0 1140
	Veaux	0 1066
	Chèvres	0 04
	Porcs	0 0780

(1) *Bulletin municipal* de 1905, p. 93.

Ce tableau prouve et établit l'exactitude de la parole du maire, M. Barabant, dans la séance du 2 juin 1905 (1), que les bouchers pouvaient consentir une diminution de 0 fr. 10 par kilo de viande puisque c'était cette somme que leur réclamait l'octroi.

Nous croyons utile de faire connaître, d'après les mercuriales, le prix de la viande dans le courant des années 1906 et 1907.

4 janvier 1906

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Bœufs	1 48 le kgr	1 40 le kgr	1 30 le kgr
Vaches	1 40	1 32	1 24
Moutons	1 90	1 70	1 48
Veaux, poids vivant	1 20	1 14	1 08
Porcs —	1 04	1 02	1 »

Un mois après, au 1er février, il y a une légère baisse sur le bœuf et le veau.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Bœufs	1 42	1 34	1 26
Vaches	1 40	1 30	1 20
Moutons	1 90	1 70	1 50
Veaux, poids vivant	1 10	1 04	0 98
Porcs —	1 08	1 06	1 04

Le 27 mars, les prix ont subi une petite diminution.

(1) *Bullelin municipal* de 1905, p. 392.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Vaches	1 36	1 28	1 20
Moutons	1 90	1 70	1 50
Veaux, poids vivant	1 02	0 96	0 88
Porcs —	1 10	1 08	1 06

Le 19 avril, après la suppression des droits d'octroi, une augmentation sensible se produit.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Vaches	1 38	1 30	1 22
Moutons	2 10	1 90	1 70
Veaux, poids vivant	1 16	1 10	1 04
Porcs —	1 12	1 10	1 08

Le 26 avril les prix sont encore plus élevés.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Vaches	1 44	1 36	1 28
Moutons	2 10	1 90	1 70
Veaux, poids vivant	1 16	1 10	1 04
Porcs —	1 16	1 14	1 12

Au mois de juin on constate encore une augmentation. Voici les prix au 7 juin.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Vaches	1 50	1 42	1 34
Moutons	1 90	1 70	1 50
Veaux, poids vivant	1 22	1 16	1 10

Au mois d'août le mouvement de hausse a continué, excepté pour le veau.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Bœufs	1 52	1 44	1 36
Vaches	1 46	1 38	1 30
Moutons	2 10	1 90	1 70
Veaux, poids vivant	1 14	1 08	1 02
Porcs	1 14	1 11	1 08

Au mois de novembre les prix n'ont pas sensiblement varié.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Bœufs	1 50	1 42	1 34
Vaches	1 46	1 38	1 30
Moutons	2 »	1 86	1 60

Au commencement du mois de janvier 1907 les prix seront encore plut hauts (1).

Le 3 janvier 1907 (2)

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Bœufs	1 56	1 48	1 40
Vaches	1 52	1 44	1 36
Moutons	2 10	1 90	1 70
Veaux, poids vivant	1 32	1 26	1 20
Porcs	1 28	1 22	1 16

Mais au 10 janvier une baisse commence (3).

(1) *Bulletin municipal* de 1906, p. 549, 679, 915 et 1035.
(2) *Bulletin municipal* de 1907, p. 100.
(3) *Bulletin municipal* de 1907, p. 352.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Bœufs	1 54	1 46	1 38
Vaches	1 50	1 42	1 34
Moutons	2 20	2	1 80
Veaux, poids vivant	1 22	1 16	1 10
Porcs	1 24	1 22	1 20

La hausse est plus forte le 17 janvier.

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Vaches	1 46	1 38	1 30
Moutons	2 »	1 60	1 30
Veaux, poids vivant	1 30	1 24	1 18
Porcs —	1 22	1 20	1 18

Les prix restent sans variation pendant quelque temps jusqu'au mois de juin 1907, où ils sont de :

	1re qualité	2e qualité	3e qualité
	fr.	fr.	fr.
Vaches	1 54	1 44	1 34
Moutons	2 10	1 90	1 70 (1)

Voyons maintenant l'influence qu'eue la suppression des droits d'octroi sur les prix des autres denrées alimentaires, particulièrement sur la volaille.

En 1904 et 1905 le tarif appliqué était le suivant :

Dindes et dindons : la pièce, 0 fr. 40.

Poulardes, chapons, oies sauvages et domestiques, canards sauvages : la pièce, 0 fr. 30.

(1) *Bulletin municipal* de 1907, p. 456.

Coqs, poulets, poules, pintades et canards domestiques : la pièce, 0 fr. 20.

Saumons, homards, langoustes, thons, turbots et barbues : le kilogramme, 0 fr. 20.

Tous les autres poissons d'eau douce ou de mer, ainsi que les crustacés, sardines à l'huile et autres conserves de poissons et crustacés : le kilogramme, 0 fr. 15.

Huîtres fraîches ou marinées : le cent, 2 fr. 20.

Sangliers, cerfs, chevreuils, marcassins, chevrillards et faons : les 100 kilogrammes, 30 francs.

Lièvres et levrauts : le pièce, 0 fr. 60.

Lapins de garenne : la pièce, 0 fr. 25.

Lapins domestiques : la pièce, 0 fr. 20.

Faisans et coqs bruyère : la pièce, 0 fr. 30.

Perdrix, perdreaux, bécasses, gelinottes, pélets, rougeots, spatules, siffleurs, tourterelles, ramiers, sarcelles et courlis : la pièce, 0 fr. 10.

Pigeons de volière, râles de genêts et d'eau, vanneaux, poules d'eau, foulques, macreuses, morelles, cailles, grives, merles, pluviers, bécassines et plongeons : la pièce, 0 fr. 05.

Alouettes, bécots, bécassons, ortolans et tous autres petits oiseaux : la dizaine, 0 fr. 10.

Oranges, citrons et limons : le kilogramme, 0 fr. 06 (1).

Ce tarif était, on le voit, assez élevé et frappait naturellement chaque unité d'une somme ronde, facile à percevoir. Après la suppression de l'octroi, le prix de chaque unité aurait donc dû baisser de cette somme. C'était bien ce qu'escomptait M. Barabant, malgré qu'en même temps il fit adopter le relèvement de certains droits au marché couvert (2).

(1) *Bulletin municipal* de 1905, p. 93.

(2) Voici le passage du projet de suppression relatif à ce relèvement : « Ainsi que vous le savez, le pavillon N. E. est spécialement affecté

L'optimisme de M. Barabant a encore été déçu sur ce point :

Le 4 janvier 1906 les prix étaient les suivants :

Poulets de Bresse . .	38 à 42 fr.	la douzaine
— du pays . . .	28 à 34 —	—
Pigeons pattus . . .	12 à 13 —	—
— fuyards . . .	8 à 9 —	—
Canards	24 à 28 —	—

Un mois après, au 1er février, la volaille a augmenté

Poulets de Bresse . .	40 à 46 fr.	la douzaine
— du pays . . .	30 à 36	—

Pas de changement au mois de mars, mais le 19 avril les prix étaient les suivants :

aux messagers qui approvisionnent la ville de volaille, lapin, gibier, etc... On pourrait affecter dans ce pavillon 200 mètres à ces messagers et leur faire payer indépendamment des droits actuels, une surtaxe de 1 fr. 50 par semaine, ce qui donnerait :

$$1 \text{ fr. } 50 \times 200 \times 50 = 15.000 \text{ francs.}$$

Les messagers qui ne vendent que du beurre et des œufs ou autres denrées non sujettes aux droits et qui, par conséquent, ne pourraient être privilégiés par suite de la suppression des octrois auraient d'autres places au même pavillon, mais non assujetties à la surtaxe indiquée pour l'autre catégorie de messagers. Il est facile de se rendre compte que les messagers qui n'auront plus à payer de droits d'octroi sur les gibiers et volailles trouveront malgré le relèvement que nous proposons au tarif des droits de place, un bénéfice assez important par suite de la réforme et pourront encore vendre leurs marchandises meilleur marché que précédemment (*Bulletin municipal* de 1905, p. 382).

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	48 à 54 fr.
— du pays	—	36 à 40 —
Pigeons pattus	—	28 à 32 —
— fuyards	—	13 à 14 —
Canards	—	9 à 10 —
Lapins	la pièce	2 à 2 fr. 50

Au mois de juillet 1906

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	46 à 52 fr.
— du pays	—	36 à 40 —
Pigeons pattus	—	12 à 13 —
— fuyards	—	7 à 8 —
Canards	—	26 à 32 —
Lapins	la pièce	2 à 2 fr. 50

Au mois d'octobre 1906

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	36 à 46 fr.
— du pays	—	27 à 32 —
Pigeons pattus	—	10 à 12 —
Canards	—	24 à 28 —
Lapins	la pièce	3 à 3 fr. 75

Au mois de décembre 1906

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	34 à 44 fr.
— du pays	—	24 à 30 —
Pigeons pattus	—	10 à 11 —
Lapins	la pièce	2 à 2 fr. 50 (1)

(1) *Bulletin municipal* de 1906, pp. 455, 613, 765, 1034.

Au mois de janvier 1907

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	36 à 42 fr.
— du pays	—	26 à 30 —
Pigeons pattus	—	10 à 11 —
Canards	—	24 à 28 —
Lapins	la pièce	2 à 2 fr. 50

Au mois de février 1907

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	42 à 48 fr.
— du pays	—	30 à 36 —
Pigeons pattus	—	11 à 12 —
Canards	—	26 à 28 —
Lapins	la pièce	2 à 2 fr. 50

Au mois d'avril 1907 les prix sont plus élevés qu'à l'époque correspondante de l'année précédente.

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	54 à 60 fr.
— du pays	—	40 à 50 —
Pigeons pattus	—	14 à 14 fr. 50
Canards	—	26 à 36 —
Lapins	la pièce	2 à 2 fr. 50

Au mois de mai 1907 (1), il y a encore augmentation.

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	42 à 66 fr.
— du pays	—	36 à 48 —
Pigeons pattus	—	13 à 15 —
Canards	—	28 à 38 —
Lapins	la pièce	2 fr. 50 à 3 —

(1) *Bulletin municipal* de 1907, p. 351.

Pendant l'année 1908, les prix furent presque aussi élevés. Ils sont :

Au mois de janvier 1908

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	42 à 46 fr.
— du pays	—	30 à 36 —
Pigeons pattus	—	13 à 13 fr. 50
Canards	—	24 à 26 —
Lapins	la pièce	2 fr. 50 à 3 —

Au mois de février 1908

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	44 à 54 fr.
— du pays	—	36 à 40 —
Pigeons pattus	—	14 à 15 —
Canards	—	26 à 32 —
Lapins	la pièce	2 fr. 50 à 3 —

Au mois d'avril 1908

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	58 à 62 fr.
— du pays	—	46 à 54 —
Pigeons pattus	—	14 à 14 fr. 50
Canards	—	34 à 38 —
Lapins	la pièce	2 fr. 50 à 3 —

Au mois de juin 1908, les prix sont plus élevés qu'au mois correspondant de l'année 1906.

Poulets de Bresse . . .	la douzaine	46 à 56 —
— du pays	—	36 à 40 —
Pigeons pattus	—	13 à 14 fr. 50
Canards	—	28 à 36 —
Lapins	la pièce	2 fr. 50 à 3 — (1)

(1) *Bulletin municipal* de 1908, pp. 171, 277, 362, 494.

On voit donc, d'après ce tableau de mercuriales données par le *Bulletin commercial* des halles et marchés et publiées par le *Bulletin Officiel de la ville de Dijon*, que la suppression des droits d'octroi n'a point entraîné de diminution dans le prix des volailles. Même à certaines époques correspondantes il y a eu augmentation. On ne peut objecter qu'il fallait attendre un certain temps pour que l'abaissement des prix eût lieu. Les marchandises arrivent au jour le jour, chaque semaine ; par conséquent les prix pouvaient être abaissés immédiatement. Enfin, après deux années d'application, la réforme devait donner tous ses fruits.

Les auteurs de la suppression de l'octroi, M. Barabant lui-même, ont été forcés de convenir que leur réforme n'avait point amené la diminution espérée dans le prix des denrées alimentaires. M. Montheuil indique dans son très intéressant ouvrage la réponse que lui a faite M. Barabant. Ce dernier expose nettement les inconvénients de l'octroi, les avantages de la réforme qu'il a opérée et dont le résultat dit-il a été excellent. Mais, comme le fait spirituellement observer M. Montheuil, M. Barabant n'a pas été prolixe sur le chapitre important du prix des denrées avant et après la suppression. En effet il n'en dit pas un mot. C'est qu'il aurait été obligé, de même qu'à la commission parlementaire des octrois qui l'avait interrogé sur l'abaissement du prix des denrées, de reconnaître que cet abaissement ne s'était pas produit. Humilié par sa déconvenue, M. Barabant s'en était pris aux bouchers de Dijon qu'il accusait de n'avoir par tenu leur promesse. Pour atténuer la gravité de son accusation, M. Barabant ajoutait que les bouchers alléguaient comme moyen de défense que si l'octroi

n'avait pas été supprimé, le prix de la viande aurait été encore plus élevé. Cet argument n'était rien moins que sérieux. Les bouchers, continuait M. Barabant, ont, au surplus, pris l'engagement moral de diminuer leurs prix dès qu'ils le pourraient (1). Il est probable que cela n'a jamais été en leur pouvoir, car ils ne l'ont jamais fait : cette constatation a été faite par le maire d'une ville voisine, la ville de Beaune. Voici ce que M. Vincent a déclaré dans l'enquête faite par M. Montheuil (1) : « On fait généralement miroiter au yeux du public que, l'octroi supprimé, toutes les denrées se vendraient meilleur marché et cependant rien n'est plus aléatoire, nous en avons la preuve certaine par l'exemple d'un ville voisine qui vient d'accomplir cette grande réforme. La viande se vend le même prix qu'avant la disparition de la taxe qui la frappait : par contre, le prix des denrées maraîchères a augmenté. Pourquoi ? simplement parce que les droits de place ont été majorés pour combler le déficit qui résultait de la suppression des octrois. Au point de vue économique, la répercussion a été plus grave encore, on ne construit plus, l'impôt sur la propriété bâtie étant trop élevé. »

La conclusion est donc nette. Les denrées alimentaires, viandes, volailles, se vendent aussi cher après la suppression de l'octroi que pendant son existence. Les intermédiaires ont seuls profité de l'abolition des droits d'entrée.

Ce résultat qui, à la première apparence, cause une grande surprise, trouve en définitive son explication dans le cours naturel des choses. Cette question de la répercussion

(1) Albert Montheuil, *op. cit.*, pp. 51-52.

des droits d'octroi sur le prix des denrées est très complexe. Il importe de tenir compte de la concurrence. On peut en mesurer l'effet en rapprochant le prix de la viande de boucherie dans les villes à octroi de celui auquel elle se vend dans les communes qui n'ont pas d'octroi. Dans la plupart des communes qui n'ont qu'un ou deux bouchers et où il n'existe pas d'octroi, la viande coûte aussi cher que dans les villes à octroi où les bouchers, plus nombreux, se font concurrence. Mais de cette parité entre les cours de la viande dans les communes avec ou sans octroi, il ne faut pas conclure que l'établissement de nouveaux droits d'octroi ne produirait pas une augmentation du prix des objets qu'ils frapperaient. Les intermédiaires s'empresseraient de relever les prix sans scrupule et sans mesure. Partout et de tout temps ils ont reporté sur les consommateurs le poids des taxes qu'on leur imposait et presque toujours dans une proportion supérieure à la quotité de ces droits. C'est ce qui constitue le très grave défaut des taxes d'octroi et généralement de tous les impôts indirects. Ils fournissent aux intermédiaires un prétexte d'augmenter les prix dans une mesure qui dépasse parfois le montant de l'impôt ; alors que, dans le cas opposé, dans celui de la diminution ou même de la suppression des droits, la part de la détaxe est si bien entrée dans le prix courant des marchandises que le dégrèvement ne se fait sentir que sur les prix de gros, nullement sur les prix de détail. On peut même dire que la répercussion de la détaxe sur les prix de détail est presque impossible. Cela tient d'abord à l'indivisibilité de la monnaie et à cette pratique, devenue usage constant, qui consiste à arrondir les prix de vente par 5 centimes. Ainsi,

dans les villes où l'hectolitre de vin paie un droit d'octroi de 0 fr. 75 à 1 franc, c'est à dire au plus un centime par litre, le débitant ne diminuerait jamais le prix d'une bouteille ou même de plusieurs litres si ce droit d'entrée était supprimé.

Quand le dégrèvement est insignifiant, ce qui arrive souvent, par unité de prix, le négociant n'en tient aucun compte. C'est un fait que l'expérience a entièrement démontré et mis en pleine évidence. Lorsque M. Jules Guesde a dit à propos de la diminution des droits sur les boissons hygiéniques que la consommation bourgeoise serait seule à profiter de la détaxe, il ne faisait qu'énoncer une vérité formelle. Aussi les taxes de remplacement cherchent-elles surtout à atteindre ceux qui peuvent acheter en gros, et par là profiter du dégrèvement : taxe sur les cercles, sur les chevaux de luxe, les automobiles, sur la propriété bâtie, sur la valeur locative. Mais ici encore se place la question de l'incidence de l'impôt. Sur qui, en définitive, retombe-t-il ? Comme le dit très exactement M. Allix (1) : « Lorsqu'un contribuable est soumis à un impôt, il est naturel qu'il cherche à s'affranchir de la charge que cet impôt fait peser sur lui. Le moyen le plus à sa portée consiste à profiter des rapports économiques qui l'unissent aux autres membres de la société pour rejeter sur autrui l'impôt qui le grève. La recherche des lois d'incidence est très importante parce qu'il peut se faire que, par suite de l'incidence la personne qui supporte le poids final de l'impôt, soit tout autre que celle qui en fait l'avance au fisc. »

(1) *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière.* 2e édit., 1909, Arthur Rousseau, éditeur, p. 353.

§ III. — *Résultats au point de vue immobilier*

La suppression de l'octroi à Dijon n'a amené, ainsi qu'on vient de le voir, aucune diminution sensible dans le prix des denrées alimentaires. En vertu de la loi d'incidence signalée ci-dessus, les taxes de remplacement ont atteint ceux-là même qu'on avait eu l'intention de protéger.

Sans provoquer une crise aussi intense que celle qui a sévi à Lyon, les taxes de remplacement ont occasionné un ralentissement très sensible de la construction, mais il faut remarquer que si la crise immobilière a été moins forte à Dijon, c'est qu'il n'y a pas eu de taxe imposée sur les constructions neuves et sur l'entretien des immeubles comme à Lyon.

D'ailleurs voici l'état des demandes de construction et transformations de constructions reçues à la mairie du 1er janvier au 1er août 1911.

Année 1905 (1)	123	Année 1909	130
— 1906	121	— 1910	138
— 1907	113	— 1911	117
— 1908	109		

Les taxes sur la propriété bâtie et non bâtie ont grevé lourdement les propriétaires dijonnais. Leur syndicat a d'ailleurs mené une très vive campagne contre l'établissement de ces taxes qui, selon lui, imposait à ses membres

(1) Avant cette date le dépôt des plans n'était pas obligatoire, les déclarations n'étaient pas enregistrées.

de nouvelles charges véritablement accablantes. On lit ces très justes considérations que les faits ont dans la suite corroborés, dans une protestation adressée avant l'accomplissement de la suppression des octrois par l'Association des propriétaires de la ville de Dijon à la Commission des octrois et au Sénat : « Quant aux propriétaires, ils seraient, à ce seul titre, assujettis à une taxe de 4 0/0 sur le revenu net de la propriété bâtie et à une taxe égale sur le revenu cadastral de la propriété non bâtie. La propriété bâtie paie à Dijon, en 1905 7,3 0/0 ; sa contribution serait ainsi portée à 11,3 0/0.

« On ne conçoit pas que les propriétaires, alors surtout qu'ils habitent Dijon, soient tenus de contribuer en cette qualité et dans une aussi forte proportion, à la réalisation de la réforme projetée. En admettant, pour un instant, qu'ils soient appelés à bénéficier de la suppression des octrois comme consommateurs, ils y contribueront comme tout le monde par la taxe de 4 0/0 sur leur loyer ou la valeur locative du local qu'ils habitent dans leur immeuble. Quant aux bénéfices qu'ils pourraient réaliser par la suppression des droits sur les matériaux de construction, ils sont parfaitement illusoires. Lorsque l'on ne fait pas construire une maison (et qui sera désormais tenté de construire à Dijon), lorsque l'on se borne à faire les réparations nécessaires, l'emploi des matériaux est bien peu considérable et l'on peut affirmer sans crainte de démenti que le propriétaire ne bénéficiera jamais des droits peu élevés sur les matériaux de construction. Au surplus les droits d'octroi sur les matériaux rapportent 123.000 francs et l'on demande aux propriétaires 340.500 francs. Quel motif légitime peut-on invo-

quer pour faire supporter aux propriétaires plus du tiers des frais de la réforme. »

Remarquons que M. Jouffray, rapporteur au Sénat du projet de loi autorisant la ville de Dijon à percevoir ses taxes de remplacement, indiquait aussi que la propriété aurait à payer 11,3 0/0 de son revenu net.

Une autre protestation adressée également avant la réforme par un groupe de contribuables dijonnais à tous les députés et sénateurs et affichée sur les murs de Dijon par les soins du Syndicat des propriétaires, évaluait à 40 0/0 de son revenu la somme qu'aurait à payer le petit propriétaire : « Prenons, disaient-ils, l'exemple du propriétaire dont la maison qu'il habite rapporte net 450 francs. Ce malheureux, avec les nouvelles taxes, sans compter les centimes additionnels encore inconnus, sans compter sa contribution pour l'eau et son assurance, en arrivera à payer la somme exorbitante de 179 fr. 38 soit 40 0/0 de son revenu (1). »

En définitive, il ressort de tout ceci que les propriétaires

(1) A la suite de cette protestation on trouvait le relevé suivant des impôts à la charge du propriétaire d'une maison au revenu net de 450 fr. :

	fr.
Cote mobilière	70 69
Cote personnelle.	3 05
Revenu cadastral.	0 65
Revenu net.	32 89
4 0/0 sur revenu net	18 »
4 0/0 sur revenu cadastral . . .	0 10
4 0/0 sur taxe d'habitation . .	24 »
Portes et fenêtres	30 »
Centimes additionnels	Mémoire.
Eau et assurance	Mémoire.
TOTAL. .	179 38

se sont trouvés à supporter la plus grande partie du poids de la réforme et n'en ont tiré aucun profit puisqu'elle n'a amené aucune baisse dans le prix des denrées alimentaires. Ils ont bien cherché à reporter, tout au moins une partie de ces nouvelles charges sur les locataires, mais ils n'y sont pas toujours parvenus car les locataires, frappés eux-mêmes par la taxe d'habitation, étaient obligés de réduire leur budget.

La taxe d'habitation a eu aussi de fâcheuses répercussions (1). Par une délibération en date du 29 décembre 1904, antérieure à la suppression de l'octroi, le Conseil municipal de Dijon, en vertu des lois du 13 juillet 1903 et 20 juillet 1904, a bien fixé à 150 francs le minimum de loyer non imposable et a exempté, sauf certaines exceptions, de l'impôt mobilier, les locataires occupant un logement ne dépassant pas 200 francs, mais la taxe d'habitation a été imposée à tous les contribuables sans distinction. Il s'en suit que les ouvriers, les personnes peu aisées ont été obligés de supporter cette taxe sans trouver une compensation dans la réduction du prix de la vie. Le Conseil municipal de Dijon s'est d'ailleurs ému de cette situation et une proposition tendant au dégrèvement des petits loyers y fut faite en 1908 (2), mais des difficultés financières firent, comme nous l'avons vu, échouer ce projet de réforme (3). Les auteurs de la suppression de l'octroi ont donc ainsi atteint et mécontenté ceux qu'il voulaient précisément dégrever.

(1) Voir sur la taxe d'habitation à Dijon : Couturier, *La question des Octrois d'après la loi du 29 décembre 1897*. Thèse. Paris, 1907, p. 39 et la note

(2) *Bulletin municipal* de 1908, p. 950.

(3) Voir plus haut page 47 note 3.

Enfin, par suite de la taxe d'habitation les personnes qui occupaient des appartements d'un loyer élevé ont été forcées de réduire leurs dépenses, d'où diminution de la consommation et des affaires et par voie de conséquence perte de salaire pour les ouvriers.

On pourra nous objecter que la supression de l'octroi n'a pas été si nuisible à Dijon et n'a pas trop pesé sur ses habitants puisque c'est la seule ville de la Côte-d'Or dont la population se soit montrée en augmentation lors du dernier recensement. Mais cette objection n'est pas décisive ; l'augmentation de la population dans les grandes villes tient à des causes plus générales et plus profondes. On a assez souvent déploré l'attirance que la grande ville, ce gouffre dévorant, exerce sur les campagnes, pour que nous n'ayons pas besoin de faire ressortir ses causes.

CHAPITRE III

Appréciation de la réforme

Les résultats fournis par les applications de la loi du 29 décembre 1897 que nous avons pris comme types et comme exemples ne sont pas encourageants. En résumé, la réforme n'a donné satisfaction à personne sauf aux intermédiaires qui seuls en ont profité.

Ce sont ces considérations qui ont déterminé le Congrès des maires réuni à Paris le 10 décembre 1907, à voter presque à l'unanimité le vœu déposé par M. Delaroue, maire de Melun, et qui était ainsi conçu (1) : « L'Assemblée s'oppose énergiquement au principe de l'obligation de la suppression de l'octroi. » En formulant ce vœu, le Congrès des maires avait pour but de déclarer qu'il était tout à fait hostile à la proposition de loi déposée à la Chambre des députés le 22 novembre 1906 par M. Vaillant qui rendait obligatoire la suppression totale de l'octroi dans toutes les communes. Il est hors de doute que la suppression de l'oc-

(1) *Revue municipale,* recueil bi-mensuel. Paris, rue de la Pépinière, nº 8, p. 377.

troi serait desastreuse pour les villes de villégiature, les villes d'eaux où l'octroi est le seul moyen d'atteindre soit les étrangers soit les baigneurs qui profitent des avantages d'une édilité souvent fort coûteuse. De plus l'obligation serait une grave atteinte à l'autonomie des villes. Un langage très sensé est celui qu'a tenu au Congrès M. Chapuis, alors député, maire de Lons-le-Saunier : « Je reste, a-t-il dit, personnellement partisan de la suppression de l'octroi, mais la réalisation de cette réforme doit être la conséquence d'une étude approfondie, non la brusque manifestation en six lignes d'une idée de législateur. M. Vaillant qui n'a jamais été maire envisage une société idéale où il n'y aurait ni impôts directs, ni impôts indirects. Si, au lieu de rester dans sa tour d'ivoire, il était dans un cabinet de maire en face des contingences que les maires rencontrent, il penserait sans doute autrement (1). » En effet, quelques partisans et auteurs de la suppression de l'octroi ont subi de dures déceptions. A ce Congrès des maires de 1907, M. Herriot, maire de Lyon, était forcé de déclarer que, s'il était excessif de dire que les denrées avaient augmenté au lendemain de la suppression des octrois, la vérité était qu'elles n'avaient pas diminué autant que son honorable prédécesseur, M. Augagneur, l'avait pensé. Il ajoutait que ce dernier avait été amené à indiquer par affiches aux consommateurs les différences de prix qu'ils pouvaient exiger des commerçants. M. Herriot prétendait que le maintien des prix était le résultat du groupement des syndicats de commerçants qui détruisent les effets de la concur-

(1) *Revue municipale, loc. cit.*, p. 376.

rence : réunis, ils s'entendent pour ne pas abaisser les prix (1).

Même désillusion à Vervins et à Montbard : le 18 octobre 1900 le Conseil municipal de Vervins, par 16 voix contre 2 et une abstention, vota la suppression de l'octroi qui devint un fait accompli le 1er mai 1901. Or, dans l'enquête que fit M. Montheuil (2), M. Eugène Lebrun, maire de Vervins en 1907, déclare « que la suppression de l'octroi en cette ville n'a amené de diminution que sur la bière ; les prix des autres denrées n'ont subi aucune modification ».

A Montbard (Côte-d'Or), l'octroi a été supprimé le 1er janvier 1899. Le maire, M. Hugot, a constaté, en ces termes, l'insuccès de la réforme (3) : « Aujourd'hui, a-t-il dit, la population désillusionnée regrette les taxes d'octroi. Elle n'a bénéficié d'aucune réduction dans le prix des denrées. Les intermédiaires seuls en ont profité. On peut même dire que la suppression des octrois a entraîné une nouvelle charge pour ceux qu'on voulait soulager. En effet, les propriétaires de maisons frappés par les centimes additionnels ont augmenté dans une notable proportion le prix de leurs logements ».

D'autres villes ont mieux fait que se plaindre. Elles ont donné un exemple excellent à suivre. A Argenteuil, par exemple, où les droits d'octroi ont été abolis, les consommateurs, jugeant que l'abaissement des prix était insuffisant, se groupèrent et formèrent une société coopérative de consommation. Grâce à cette organisation, les prix de

(1) *Revue municipale*, p. 373.
(2) Albert Montheuil, *op. cit.*, p. 43.
(3) Montheuil, *op. cit.*, p. 39.

nombreux objets diminuèrent d'une façon sensible, quelques-uns même, comme les pétroles et huiles minérales, dans une proportion plus large que celle du montant de la taxe (1). Sans doute les sociétés coopératives ne vont pas sans inconvénients. Elles constituent néanmoins comme nous le dirons plus loin, un moyen très efficace d'obtenir la diminution du prix des denrées. La ville d'Argenteuil ne s'est d'ailleurs pas contentée de recourir à ce palliatif. Elle a usé d'un moyen plus radical. L'Octroi y a été rétabli il y a quelque temps déjà (2).

(1) Montheuil, *op. cit.*, p. 55.

(2) Couturier, *La question des octrois*, d'après la loi du 29 décembre 1897. Thèse, Paris, 1907, p. 75.

TITRE III

REMÈDES AUX INCONVÉNIENTS DE LA RÉFORME

TITRE III

REMÈDES AUX INCONVÉNIENTS DE LA RÉFORME

CHAPITRE PREMIER

Différents remèdes proposés

La suppression de l'Octroi n'a pas produit, nous l'avons vu, dans les villes où elle a été réalisée, les résultats qu'on pouvait espérer. Cette suppression a même fait apparaître de multiples inconvénients. Les partisans de la réforme se sont demandé s'il ne serait pas possible de remédier à ces inconvénients. Ce sont les remèdes proposés que nous allons passer successivement en revue.

I. — Maintien de certaines taxes d'octroi

Tout d'abord en brisant les barrières qui servent à la perception des droits, ne pourrait-on pas conserver certaines

taxes d'octroi ? La barrière n'est pas une condition absolue pour l'existence de l'octroi. Dans des communes, de peu d'importance il est vrai, il existe des octrois sans que des préposés inspectent à l'entrée de ces localités les marchandises qu'on y introduit. Les droits d'octroi sont versés à un bureau central où les redevables sont tenus de se rendre. Cette façon de procéder évite des frais inutiles. En supprimant les barrières qui constituent des entraves gênantes à la circulation, on n'appliquerait le dégrèvement qu'aux objets sur lesquels la perception des droits d'octroi ne peut s'effectuer que par ce moyen. Dans la plupart des villes : Lyon Dijon, etc., qui ont détruit les barrières de l'octroi, on a conservé des taxes d'octroi : celles sur l'alcool et même comme à Castel-Sarrazin et à Chambéry, la taxe sur la viande de boucherie.

Il serait donc possible de conserver avec leur assiette actuelle les taxes d'octroi que pratiquement on peut percevoir sans le moyen des barrières.

Il faudrait alors créer des taxes de remplacement qui frapperaient ceux qui détiennent les objets divers dégrevés des droits actuels ou ceux qui font commerce de ces mêmes objets.

Nous comprenons parmi les taxes à maintenir, la taxe sur la viande, la taxe sur les charbons, les taxes sur les boissons et les spiritueux.

La taxe sur la viande nous paraît très légitime. L'expérience établit que cette taxe frappe surtout le riche et n'atteint pas le pauvre. C'est toujours la viande de première qualité, les bons morceaux qui supportent les droits d'octroi. La raison en est que la viande de première qualité

est de plus en plus recherchée par la clientèle bourgeoise et que les bouchers ont, dans bien des villes, de la peine à satisfaire aux demandes, ils en profitent pour élever leurs prix. Mais il résulte aussi de là que les morceaux de qualité inférieure sont en abondance et qu'il est de l'intérêt des bouchers de les descendre même à des prix très bas pour s'en débarrasser. C'est ce qui explique que la viande de première qualité se vend toujours très cher et celle de seconde et de troisième qualité, bon marché. La loi économique de l'offre et de la demande est en ce cas à l'avantage des déshérités de la fortune. L'exemple donné par les deux villes de Chambéry et de Castel-Sarrazin prouve que cette taxe peut être perçue facilement malgré la suppression des barrières. La perception se fait aux abattoirs. Seule la viande abattue au dehors et expédiée directement aux consommateurs pourrait échapper à la taxe. Mais la perception serait aussi facile pour la viande fraîche, abattue au dehors, mais qui doit être soumise au contrôle du service sanitaire avant d'être mise en vente, que pour la viande provenant des bêtes abattues dans les villes. Ce contrôle sanitaire s'exerce aux abattoirs.

On pourrait maintenir la taxe sur les charbons et le coke. Les approvisionnements en charbons ou en coke sont toujours faits par chemin de fer ou bateaux. Que le transport se fasse d'une façon ou d'une autre, les transporteurs constatent toujours le poids. Il faudrait alors imposer aux transporteurs et aux expéditeurs l'obligation d'exiger des destinataires, au moment de la livraison, le paiement des droits dus en vertu de la taxe. Les camionneurs verseraient les droits aux recettes municipales. Pourquoi ne

chargerait-on pas les agents de police des villes d'empêcher les fraudes au préjudice de l'octroi ? Pourquoi ne pas leur donner ce droit de contrôler les quantités livrées et au besoin de dresser des procès-verbaux contre les contrevenants ? M. Dron en a exprimé le vœu au Congrès des Maires de 1907 (1). Ce vœu nous semble juste et nous ne nous expliquons pas les raisons qui ont motivé certaines protestations dans l'assemblée.

Nous sommes encore de l'avis de M. Dron qui voulait demander à l'État de rendre aux communes les taxes dont la loi sur les boissons hygiéniques a prononcé la suppression, M. Dron ne croit pas que dans sa région ce dégrèvement ait eu des effets absolument heureux. Il est persuadé que ses administrés préféreraient voir augmenter la taxe sur la bière qui pourtant est leur boisson habituelle que de supporter la taxe locative (2). Il n'est pas nécessaire pour percevoir cette taxe de conserver les barrières de l'octroi, les faits le démontrent : à Lyon, à Dijon, à Argenteuil, à Vervins, à Chambéry, à Ambroise, à Villefranche et dans d'autres communes on perçoit la taxe sur l'alcool et cependant les barrières de l'octroi n'existent plus. Dans toutes ces villes l'État trouve le moyen de percevoir très régulièrement les taxes qui lui sont dues sur les boissons hygiéniques et sur les spiritueux ; pour les boissons hygiéniques les droits s'élèvent à près de 80 millions et pour les spiritueux à la somme énorme de 350 millions. Il n'y aurait pas de difficulté à ce que les agents de l'État, les employés des

(1) *Revue municipale*, 1907, p. 375.
(2) Congrès des Maires de 1907. *Revue municipale*, p. 375.

contributions indirectes en même temps qu'ils perçoivent les droits dus au trésor ou en assurent la perception, effectuent ou assurent de même la perception de tous les droits d'octroi dus aux villes.

L'État accorde et a toujours accordé aux communes son concours pour le recouvrement des centimes additionnels communaux. Ce sont les percepteurs comme agents comptables de l'État non comme receveurs municipaux qui font le recouvrement de ces centimes : pourquoi les agents de la régie ne feraient-ils pas le recouvrement des taxes d'octroi au profit des communes.

II. — Droits pour toutes les villes d'élever les droits sur l'alcool a un chiffre uniforme

Une autre condition serait nécessaire. Il faudrait que l'État accordât à toutes les villes à Octroi la faculté d'élever les droits sur les spiritueux à un chiffre maximum uniforme. Les droits d'octroi perçus au profit des villes sont de 30 francs à Soissons, 90 francs à Dijon, 100 francs à Lyon. Quelle raison d'avoir des droits différents dans chaque ville ? pourquoi fixer une proportion entre ces droits et l'importance de la population ? Est-ce que l'impôt de consommation perçu par l'État sur les mêmes boissons varie avec l'importance des communes ? N'est-il pas le même à Soissons, à Dijon, à Lyon et ailleurs? Il est uniformément de 220 francs par hectolitre. Quand il s'agit de l'État, l'égalité existe. On la supprime à l'égard des communes. Le principe de l'égalité devant la loi est cependant un

principe de droit public applicable aux communes comme aux individus. Toutes les villes doivent pouvoir frapper des mêmes droits fiscaux leurs habitants. Toutes doivent pouvoir élever les taxes dans les mêmes proportions si le besoin s'en fait sentir. Le Congrès des Maires (1) a émis avec raison le vœu que dans le cas où les communes voudraient procéder à la suppression totale ou partielle de l'octroi, l'État le leur facilite dans la mesure qui lui est possible et laisse aux communes toute liberté pour l'établissement des taxes de remplacement.

III. — Création de centimes additionnels

La création de centimes additionnels serait également de nature à faciliter les choses. Mais l'État ne veut pas autoriser les communes à perçevoir à leur profit des centimes additionnels aux contributions indirectes. Chaque fois qu'une commune a proposé comme taxe de remplacement des centimes additionnels aux droits d'enregistrement ou de succession, le Gouvernement s'y est absolument opposé. Il n'accepte que les taxes de remplacement limitativement indiquées par la loi du 29 décembre 1897. Il est certain que la loi où notre législation fiscale interdit toute création de centimes additionnels aux contributions indirectes. Mais cette prohibition devrait disparaître. En réalité, est-ce que les taxes d'octroi perçues actuellement par les communes sur les boissons hygiéniques et les spiritueux ne constituent

(1) Congrès des Maires de 1907. *Revue municipale*, p. 377.

pas en fait des droits additionnels à ceux que sur les mêmes boissons et à l'occasion des mêmes transports l'État perçoit pour son compte. Quand le contribuable acquitte les droits, il voit parfaitement dans ce qu'il paie aux communes en sus de ce qu'il paie à l'État une addition aux contributions qu'il verse au trésor pour les mêmes objets de consommation.

IV. — Déduction d'une somme constante a titre de minimum de loyer

Au Congrès des Maires de 1907 M. Dron n'a pas hésité à déclarer que les habitants de sa région préféraient payer plus cher la bière, leur boisson ordinaire, que de supporter une taxe locative. Ce sentiment est général, on peut l'affirmer. La taxe locative qui a amené une augmentation dans le prix des loyers excite un mécontentement universel. Il y a une mesure à prendre pour atténuer les inconvénients de cette hausse. La loi du 31 décembre 1900 a autorisé la Ville de Paris à déduire du loyer réel d'habitation de chaque imposable une somme uniforme qui ne peut excéder 375 francs, à exempter d'impôts les loyers inférieurs à 500 francs. La loi du 13 juillet 1903 a étendu cette mesure aux chefs-lieux de départements et aux communes dont la population dépasse 5.000 habitants. Aux termes de l'article 4 les loyers matriciels servant de base à la contribution mobilière peuvent sur la demande des Conseils municipaux être déterminés en déduisant de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable, à titre de minimum de loyer, une somme constante dont la quotité est fixée par ces assem-

blées. La loi du 21 juillet 1904 permet de plus aux conseils municipaux qui font la déduction ci-dessus indiquée de l'augmenter d'un dixième pour chaque personne en sus de la première qui se trouverait à la charge du contribuable et à son domicile. La loi fixe toutefois un maximum pour la déduction totale ; c'est le double du minimum de loyer.

Ces dispositions législatives sont excellentes. Il faudrait les étendre à toutes les communes sans avoir égard au chiffre de la population. Peut-être pour éviter des abus serait-il bon dans les communes dont la population est inférieure à 1.500 habitants de soumettre à l'approbation préfectorale la fixation de la somme à déduire. Le minimum 150 ou 200 francs, pourrait être déterminé par le législateur lui-même. On viendrait ainsi en aide aux familles ouvrières. On n'ignore pas que celles-ci, lorsqu'elles comptent des enfants nombreux éprouvent les plus grandes difficultés à se loger sinon commodément tout au moins sainement. Cette mesure atténuerait dans une certaine proportion la hausse des loyers, conséquence inévitable de la taxe locative.

V. — Licences supplémentaires

Dans la plupart des villes qui ont supprimé les octrois, les marchands d'objets détaxés se sont refusés à abaisser les prix de vente. Ils donnent pour prétexte soit qu'ils paient des patentes plus élevées, soit qu'on a augmenté les droits de place ou créé des taxes qui n'existaient pas auparavant. Or, il convient de remarquer que la charge qui

résulte pour eux de cette prétendue création ou augmentation n'équivaut pas en tout cas au bénéfice qu'ils ont retiré de la suppression des octrois. Rien ne s'oppose donc à ce qu'ils abaissent le prix des objets détaxés. Pour les y contraindre les municipalités pourraient soumettre les marchands à une licence supplémentaire. Mais l'application de cette mesure n'irait pas sans difficultés. A l'imposition d'une autre licence les commerçants répondraient par une nouvelle hausse. Ce serait une guerre où les municipalités seraient certaines à l'avance d'être vaincues puisqu'elles n'ont pas le droit de taxer les denrées.

VI. — Organisation des marchés

Comme l'a fait la municipalité de Dijon, on pourrait interdire aux intermédiaires ou revendeurs de faire leurs achats au marché avant une heure déterminée. Mais il ne faut pas se dissimuler que cette mesure dans beaucoup de villes est dépourvue de toute efficacité. Les producteurs s'arrangeront de façon à n'arriver au marché qu'à l'heure à laquelle il leur est permis de vendre aux intermédiaires. Ils préfèrent en effet traiter avec ceux-ci même à meilleur marché parce qu'ils écoulent leurs marchandises en grande quantité. C'est un moyen pour eux de se débarrasser très vite de leurs denrées. Cela leur permet de vaquer à leurs propres affaires et de retourner rapidement aux lieux de leurs travaux.

VII. — Etablissement des coopératives

Ce moyen, on l'a déjà vu, a été employé par la commune d'Argenteuil. Évidemment cette institution entraîne des frais de gestion et de surveillance. Les membres d'une société coopérative ne peuvent pas acheter ni revendre eux mêmes. Il leur est indispensable d'avoir des gérants et des directeurs dont les services ne sont pas ordinairement gratuits. Mais les sociétés coopératives achètent de grandes quantités de marchandises à la fois et bénéficient par suite de la réduction des prix. Elles tiennent nécessairement compte de cette réduction dans la fixation des prix de vente aux consommateurs. Les cultivativateurs n'hésitent pas à s'aboucher avec elles comme avec les autres intermédiaires parce que les ventes portent sur de grandes quantités. Ainsi disparaît le gain souvent considérable que prélèvent les revendeurs sur le prix des marchandises. Les objets détaxés peuvent de cette façon être vendus à des prix si réduits que pour lutter contre la concurrence les marchands de la ville sont contraints d'abaisser leur prix. Mais certaines coopératives sont très difficiles à établir, par exemple les coopératives de boucherie qui doivent grouper dans leur sein des adhérents de classes très différentes. En effet il faut que la société puisse écouler aussi bien les bas morceaux que les viandes de première qualité. Cette difficulté de formation limitera toujours l'extension des coopératives.

CHAPITRE II

Suppression obligatoire des droits d'octroi avec le concours de l'État

Quelques partisans de la suppression obligatoire des octrois se rendant compte de la difficulté qu'auraient beaucoup de villes à établir des taxes de remplacement dont le produit égalerait le rendement des droits d'octroi ont alors réclamé le concours de l'État. Ils ont déclaré que cette réforme était une réforme d'ordre national et non communal. Le mot est de M. Barthélemy, le très distingué professeur de droit administratif à la Faculté de Paris. M. Barthélemy a l'avantage d'avoir pris part à l'administration d'une grande ville, celle de Lyon. Il a été adjoint au maire de Lyon, M. Gailleton, et, en cette qualité a été entendu par la Commission des Octrois du Sénat que présidait M. Bardoux. M. Barthélemy a très nettement exposé ses idées dans l'article que la *Revue de Paris* a publié le 15 février 1899 (1). Son point de départ est que la rançon

(1) *Revue de Paris*, t. 1, janvier et février 1899, p. 881.

de l'octroi ne doit pas être demandée seulement à ceux qui vivent dans la ville, mais encore à ceux qui vivent de la ville. Comme tous vivent dans la ville ou vivent de la ville il en conclut que c'est à tous les Français qu'il faut demander les millions nécessaires pour le rachat de l'octroi : c'est donc une réforme d'ordre national.

L'idée fondamentale de son système est l'impossibilité de remplacer les 290 millions d'impôts indirects, produits de l'octroi, par une même somme d'impôts directs. Aux octrois, impôts indirects communaux, doivent être substitués des impôts indirects généraux créés par l'État qui abandonne en revanche aux communes ceux des impôts directs qui conviennent le mieux à leurs finances. Par l'examen judicieux auquel il se livre des impôts directs et des impôts indirects il montre que le grand inconvénient de l'impôt indirect, qui est son instabilité, disparaît quand les bases en sont établies sur de grandes masses de population ou bien quand les faits atteints se reproduisent un nombre presque infini de fois. Mais les seuls faits qui aient une fréquence suffisante pour être utilement taxés au profit de la commune sont les faits de consommation courante que dégrève l'abolition des octrois. Il faut donc remplacer l'impôt indirect, l'octroi, par un impôt direct. D'après M. Barthélemy les impôts directs, détestables pour les nations, sont excellents pour les villes (1). Leur franchise, leur brutalité fournissent une garantie contre le gaspillage et une sauvegarde contre l'entraînement aux dépenses. Il invoque l'exemple des paroisses anglaises et des

(1) Barthélemy, *loc. cit.*, p. 889.

villes allemandes qui demandent leurs ressources à l'impôt direct (1).

Quels impôts directs l'État devrait-il abandonner aux communes ? M. Barthélemy indique l'impôt des propriétés bâties, l'impôt des patentes, l'impôt des portes et fenêtres.

Mais l'État ne peut pas se passer du montant de ces impôts. Où prendra-t-il l'équivalent des millions abandonnés ? Le moyen pour l'État de se le procurer est très simple, écrit M. Barthélemy, tellement simple, tellement pratique que je ne verrais pas grand inconvénient à ce qu'on en fît un moyen définitif. C'est de faire ce qui a été fait le 6 prairial an VII, en 1855, en 1872, en 1873, d'augmenter l'ensemble des impôts indirects d'un décime provisoire ou d'un décime et demi si cela était nécessaire. Il remarque avec raison que les décimes provisoires établis en 1855, 1873 sont devenus définitifs et entrés dans le principal de l'impôt (2).

Les théories de M. Barthélemy ont été reprises par M. Fleury-Ravarin, député, sous forme d'un projet de loi. Le 6 février 1899, M. Fleury-Ravarin a déposé une proposition de loi ayant pour objet la suppression complète et obligatoire des octrois opérée avec le concours de l'État. Cette proposition a été renvoyée à la Commission des Octrois. Son exposé de motifs commence par une critique, sévère mais juste, à notre avis, de la loi du 29 décembre 1897, « sans intérêt pour les petites villes, et sans application pour les grandes (3) ». M. Fleury-Ravarin s'exprimait

(1) Galtier, *op. cit.*, p. 129.
(2) Barthélemy, *ibid.*, p. 890.
(3) Galtier, *op. cit.*, p. 129.

ainsi en 1899. L'expérience qui en a été faite depuis a révélé les inconvénients et les défauts de cette loi qu'il faudra un jour modifier ou abroger.

M. Fleury-Ravarin rejette une suppression partielle qu'il appelle une opération désastreuse et inique. Il n'y a d'après lui, que deux solutions raisonnables : ou garder l'octroi tel qu'il est ou le supprimer complètement.

Reprenant ensuite les principes formulés par M. Barthélemy, M. Fleury-Ravarin demande à l'État d'abandonner les trois contributions suivantes : l'impôt sur la propriété bâtie, l'impôt des patentes pour les villes de plus de 20.000 habitants, l'impôt des portes et fenêtres.

Un léger désaccord existe entre eux sur un point : M. Barthélemy demandait l'abandon intégral des patentes, M. Fleury-Ravarin le restreint aux villes de plus de 20.000 habitants, parce que les petites villes ont moins de difficultés à remplacer leurs octrois.

La compensation pour l'État serait l'augmentation d'un décime ou plus à l'ensemble de nos impôts indirects, sauf quelques exceptions, les impôts sur les transports et droits perçus par l'administration des douanes qui n'ont pas un caractère fiscal mais un caractère économique protecteur.

Enfin, si les communes ne trouvaient pas dans les taxes abandonnées par l'État l'équivalent des droits d'octroi supprimés, elles seraient autorisées à recourir aux taxes suivantes et dans l'ordre fixé :

1° Licence spéciale sur les établissements vendant des boissons à consommer sur place, tels que hôtels, restaurants, cafés, etc. ;

2° Taxes sur les constructions neuves ;

3° Taxe sur les chevaux et bestiaux ;

4° Centimes additionnels aux quatre contributions directes (1).

Dans le projet de M. Fleury-Ravarin, quelques dispositions sont devenues inapplicables par le fait de la loi du 29 décembre 1900. Cette loi a remplacé les taxes de l'État sur les boissons hygiéniques par l'élévation à 220 fr. par hectolitre du droit de consommation sur l'alcool. Mais l'addition d'un centime aux impôts indirects suffirait pour fournir à l'État l'équivalent des droits abandonnés par lui aux communes (2).

Une autre proposition de loi tendant à la suppression totale et obligatoire de l'octroi a été déposée le 22 novembre 1906 par MM. Edouart Vaillant, Albert Poulain et plusieurs de leurs collègues et renvoyée à la commission des octrois.

Cette proposition est conçue dans un esprit tout différent de celle de M. Fleury-Ravarin. Après avoir accusé les promoteurs de la loi du 29 décembre 1897 de n'avoir voulu qu'ouvrir le marché des villes à leurs vins, cidres et bières, les auteurs du projet constatent les insuccès de toutes les tentatives faites pour aboutir immédiatement ou progressivement à la suppression de l'octroi. Ils attribuent cet insuccès à la crainte du propriétaire électeur. Voici le passage qui exprime cette idée : « Les conseils municipaux et les députés des villes ont appris à leurs dépens ce qu'il en coûtait dans les conditions actuelles de substituer à des taxes de consommation (3) pesant sur le pauvre des

(1) Voir le texte complet de cette proposition Galtier *op. cit.*, p. 138.

(2) Galtier, *op. cit.*, p. 138.

(3) Voir le texte et l'exposé des motifs de la proposition Vaillant. Albert Montheuil, *op. cit.*, pp. 239 et suiv.

taxes directes sur le propriétaire, leur grand électeur. »

Nous estimons que M. Vaillant commet une grave erreur. Sous le régime du suffrage universel, le grand électeur n'est pas le propriétaire mais la classe ouvrière qui l'emporte par le nombre. L'insuccès dont se plaint M. Vaillant tient a ces deux causes: le propriétaire a été surchargé et l'ouvrier n'a pas profité du dégrèvement.

Pour obtenir la suppression totale et obligatoire de l'octroi, M. Vaillant réclame aussi le concours de l'État. Il estime que cette réforme est plus nationale que locale. M. Vaillant indique ensuite les voies et moyens que l'État devrait employer pour accomplir cette suppression. Ces moyens sont les suivants : une taxe additionnelle à celle de l'État sur le revenu, les successions, les assurances, sur le tabac, sur l'alcool. Mais l'impôt sur le revenu n'est pas encore voté, l'État n'est pas non plus à la veille du jour où il mettra la main sur les assurances, sur l'alcool, où il deviendra le seul industriel, l'unique fabricant.

Aussi le Congrès des Maires de 1907 (1), après avoir constaté que le dégrèvement de certaines denrées correspondait dans le détail à une diminution si minime qu'elle devenait illusoire, émettait le vœu suivant : « Le Congrès des Maires ne croit pas devoir donner son approbation au projet Vaillant qui est tout au moins prématuré en ce sens qu'il fait allusion aux taxes additionnelles sur l'impôt sur le revenu, sur les successions, le monopole des assurances, de l'alcool, etc., toutes réformes non encore réalisées. »

(1) *Revue municipale*, 1907, p. 376.

Il est évident que s'il faut attendre la réalisation de toutes ces réformes pour obtenir la suppression de l'octroi, bien des législatures se succéderont au Palais-Bourbon avant qu'elle ne soit accomplie.

CONCLUSION

Notre conclusion s'inspirera des vœux exprimés par les Congrès des Maires de 1907 et 1908. En 1907, ce congrès a voté à l'unanimité moins quelques abstentions la proposition de M. Delaroue ainsi conçue : « L'assemblée s'oppose énergiquement au principe de l'obligation de la suppression de l'octroi et il émet le vœu que dans le cas où les communes voudraient procéder à cette suppression totale ou partielle de l'Octroi, l'État la leur facilite dans la mesure qu'il lui sera possible et laisse aux communes toute liberté pour taxe de remplacement (1). » En 1908, le Congrès des Maires, sur la proposition de M. Grandclément, maire de Villeurbanne, adoptait à l'unanimité le vœu suivant : le troisième Congrès des Maires « émet le vœu que la législation et la jurisprudence administratives en matière de finances communales s'inspirent de plus en plus du respect de l'autonomie de la commune et laissent aux conseils

(1) *Revue municipale,* 1907, p. 377.

municipaux, dans l'établissement des taxes communales, plus de liberté, ce qui n'est pas inconciliable avec les droits de l'État (1) ».

A deux reprises, l'assemblée des Maires s'est donc formellement prononcée contre le principe de la suppression obligatoire, ne réclamant de l'État qu'une liberté plus grande dans le choix des taxes de remplacement. De plus, le résultat de la suppression dans les villes où elle a eu lieu est, à notre avis, incertain : l'expérience n'a été nullement probante. La diminution des prix des objets de consommation courante ne s'est que rarement et très faiblement produite. Nous estimons qu'il serait tout à fait excessif d'imposer aux communes la suppression des octrois. Qu'il leur soit permis de l'accomplir, nous partageons ce sentiment, mais il faut leur laisser le choix. D'autant plus qu'aux raisons générales s'en ajoutent aussi de locales. M. Montheuil fait à cet égard des réflexions très justes : « La diversité des mœurs ou des situations géographiques des villes interdit par avance, sous peine d'injustice, toute mesure uniforme en ces matières. Ce qui est possible en un lieu peut ne pas l'être dans un autre et le mieux est de s'en rapporter aux élus des conseils locaux pour prendre les décisions qui engagent la politique financière des communes (2) ».

Le concours financier de l'État n'est pas à espérer. Si le législateur se décidait à augmenter d'un décime ou d'un demi-décime l'ensemble de nos impôts indirects il le ferait

(1) *Revue municipale*, 1908, p. 354.
(2) Montheuil, *op. cit.*, p. 231.

à son profit et non pour remplacer le produit des contributions abandonnées aux communes. Il est fort éloigné le jour où l'État consentira à céder un centime des impôts versés au trésor. Tous ses efforts tendent au contraire à augmenter les revenus dont il a besoin pour faire face aux dépenses publiques. Tels sont les motifs pour lesquels la proposition de M. Fleury-Ravarin et surtout celle de M. Vaillant ne nous semblent pas devoir être prises en considération.

En résumé, nous demandons pour les communes le maintien de la liberté actuelle de conserver ou de supprimer l'octroi avec des droits plus étendus dans l'établissement des taxes de remplacement et en particulier le droit d'établir des taxes sur l'alcool et les boissons hygiéniques, ce résultat sera obtenu par l'abrogation de la loi du 29 décembre 1897, dont l'effet a été nul au point de vue du dégrèvement.

Il appartient en outre aux communes de prendre les mesures nécessaires pour que le dégrevement des denrées et autres objets ne tourne pas uniquement à l'avantage des intermédiaires et que les taxes de remplacement ne deviennent pas des taxes de superposition. Si elles ne peuvent atteindre ce résultat, le mieux est alors de conserver l'octroi tout en cherchant à diminuer ses inconvénients les plus graves tels que l'exagération des frais de perception, la gêne qu'il impose aux contribuables ou à modifier certains règlements surannés. Il faut en un mot réparer et non détruire.

Ainsi, afin de faciliter la circulation à l'entrée, un grand nombre de villes ont adopté l'usage des tickets et s'en féli-

citent. Ce mode de perception offre de grands avantages. A Saint-Étienne on emploie annuellement 150.000 tickets dans les principaux bureaux. Il en est fait aussi usage dans les gares ; Charleville, Orléans, Le Havre délivrent des tickets pour n'importe qu'elle entrée de gibier. Notamment à Orléans, centre d'une région très giboyeuse, où la circulation est très active le dimanche, les chasseurs déclarent aux employés le nombre et la nature des pièces de gibier, on leur donne en échange des tickets correspondants à la somme à percevoir. Au Havre on agit de même et le maire déclare que cette organisation est à l'entière satisfaction du public de chasseurs et ne compromet en aucune façon les droits de la ville. La ville d'Amiens montre encore plus de confiance dans le contribuable. Pour éviter l'attente qui résulte forcément de la délivrance des tickets, il a été créé un registre de déclarations remis gratuitement aux chasseurs qui en font la demande. Ils en détachent une ampliation qu'ils remplissent conformément au modèle et la remettent au service de l'octroi. Celui-ci, sur le vu de cette ampliation, établit une quittance régulière et la porte chez l'introducteur qui acquitte les droits dont il est redevable.

Ce mode de perception pourrait être adopté pour toutes espèces de marchandises. On a commencé à l'utiliser à Paris et l'administration des contributions indirectes n'a soulevé aucune difficulté. Le Conseil municipal a nommé un commissaire spécial chargé d'étudier cette question (1).

(1). Sur la question des tickets, *Revue municipale*, 1900, pp. 234-235.

L'usage général des tickets serait une très sérieuse amélioration.

Une seconde consisterait à donner satisfaction aux entrepositaires en abaissant les quantités minima fixées pour les sorties d'entrepôt. La ville de Marseille a adopté cette mesure.

Au surplus, les communes feront bien de méditer l'exemple donné par Chambéry et Lyon. Chambéry regrette les droits d'octroi et aurait voulu les voir rétablir. Le Conseil d'État a émis un avis défavorable à ce desideratum. Dans leur quatrième congrès (1), en 1909, les maires de France ont formulé le vœu qu'une commune puisse rétablir à son gré les droits d'octroi.

A Lyon, en 1908, le maire instruit par l'expérience a soumis au Conseil municipal un projet de modification à la loi du 28 juin 1901 qui a supprimé l'octroi dans cette ville. Tout en se défendant de critiquer la grande œuvre accomplie par la municipalité précédente, M. Herriot reconnaissait que l'application de cette loi avait suscité un grand nombre de difficultés. Il invoquait à la décharge de son prédécesseur qui a accompli la réforme, la nouveauté du sujet, sa complexité, ses répercussions économiques et sociales d'une portée considérable (2). L'application des modifications proposées par M. Herriot au régime consacré par la loi du 28 juin 1901 a-t-elle fait cesser les inconvénients et les difficultés par lui signalées ? Il est permis d'en douter.

(1) *Revue municipale*, 1909, p. 323.
(2) *Revue municipale*, 1908, p. 28.

En définitive, la voie de la suppression intégrale des Octrois n'est pas mauvaise en elle-même, mais selon le mot de M. Herriot : elle est périlleuse. Avant de s'engager, il faut réfléchir. En tous cas, il faut renoncer à compter pour l'accomplissement de la réforme sur le concours de l'État. L'élévation toujours croissante de ses budgets ne permet pas d'espérer que d'ici longtemps il puisse abandonner quelques parties des impôts auxquels il a droit pour faciliter aux communes la suppression de leurs octrois.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,

E. Bailly.

Vu :

Germain Martin.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie,

E. Boirac.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 1

TITRE PREMIER

Origine du mouvement abolitionniste

CHAPITRE PREMIER. — Définition des droits d'octroi. Les octrois aujourd'hui 5
CHAPITRE II. — Avantages et inconvénients de l'octroi. 12
CHAPITRE III —. Mouvement en faveur de la restriction et de la réduction des octrois. Des diverses phases de ce mouvement (Loi du 29 décembre 1897) 25

TITRE II

Application de la Réforme à deux villes importantes Suppression de l'Octroi à Lyon et à Dijon

CHAPITRE PREMIER. — Suppression de l'octroi à Lyon . 44
Section première. — Historique de la Réforme. . 44
Section II. — Résultats de la Réforme 52
CHAPITRE II — Suppression de l'Octroi à Dijon. . . . 57
Section première. — Histoire et Economie de cette Réforme 57
Section II. — Résultats de la Réforme. 64
CHAPITRE III. — Appréciation de la Réforme 91

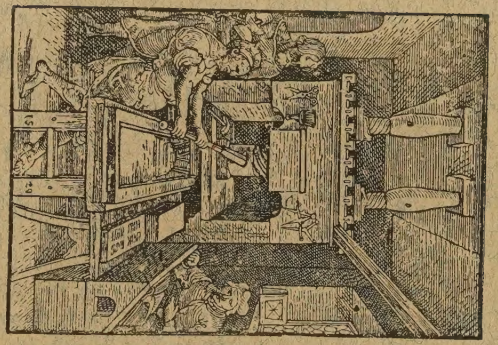
TITRE III

Remèdes aux Inconvénients de la Réforme

Chapitre premier. — Différents remèdes proposés . . 97
Chapitre II. — Suppression obligatoire des droits d'Octroi avec le concours de l'État. 107
Conclusion 115

DIJON, IMP. DARANTIERE.

IESPERE EN



MON TRAVAIL